

## 2. Segurança e Securitização: desenvolvimentos conceituais e teóricos situados historicamente

Para que possamos pensar como a Tríplice Fronteira foi inserida na agenda de segurança dos Estados Unidos temos, primeiramente, de estabelecer (1) o que se entende pelo termo segurança e (2) a partir de qual instrumental teórico abordaremos a questão. Estas são tarefas diferentes, mas intimamente interligadas.

Como veremos mais abaixo, nossa concepção de “o que é segurança” está informada em larga medida por nossas premissas (meta)teóricas, tais como a postura que adotamos frente a questões ontológicas, epistemológicas e metodológicas no âmbito da Teoria das Relações Internacionais. Nesse sentido, cada conceito de segurança “se relaciona com uma diferente tradição filosófica, da mesma forma que [remete] a uma interpretação histórica específica das relações internacionais” (HAFTENDORN, 1991, p.4).

É importante lembrar ainda que, para além de seu nexos metateórico, o conceito de segurança também possui uma relação muito íntima (1) com os desenvolvimentos históricos que têm lugar no sistema internacional e (2) com a própria constituição dos atores internacionais. Logo, a idéia de segurança deve necessariamente ser considerada em relação com o contexto sóciopolítico que lhe confere significado. Concebendo a questão, nestes termos fica claro que:

‘Segurança’ é um conceito socialmente construído. Ele tem um significado específico somente dentro de um contexto social particular. O significado do conceito recebido está, dessa forma, sujeito a mutações que resultam das mudanças materiais no ambiente externo [à teoria] e nos modos em que pensamos estas questões (SHEEHAN, 2005, p.43).

Partindo destas premissas, as seções seguintes estão estruturadas em torno de duas discussões. Na primeira parte do capítulo, trabalho a História do Conceito de Segurança para demonstrar que o sentido utilizado contemporaneamente não é de forma alguma inequívoco. Para me esquivar de uma abordagem presentista, recorro aos ensinamentos metodológicos tanto de Quentin Skinner quanto de Reinhart Koselleck. Início meu argumento com a análise etimológica do conceito, que remonta até suas origens latinas e nos leva, finalmente, até a década de 1980, quando começa de forma mais substancial o debate sobre o conceito de segurança e suas funções no âmbito da disciplina de RI. Em um segundo momento do texto,

análise de forma mais pormenorizada a literatura da subárea, trabalhando mais propriamente o debate sobre a questão da segurança dentro da disciplina de relações internacionais e dos estudos de Segurança Internacional. Por fim, relaciono estes debates com a literatura de Geopolítica Crítica e a noção de zoneamento de áreas de exceção.

Parto, assim, do pressuposto de que não há um único conceito de segurança, nem no passado que precede ao Estado-nação nem sequer em suas acepções posteriores, que emergem da história e da filosofia *modernas* – tais como as noções de segurança nacional, segurança internacional ou segurança global (HAFTENDORN, 1991, p.3-5). Cada uma destes significados históricos derivou de diferentes raízes filosóficas, permitiu diferenciados usos e se aplicou a variados objetos de referência ao longo de distintos contextos históricos. Dessa forma, negligenciar toda a multiplicidade histórico-semântica que o conceito de segurança já teve e ainda hoje detém significaria operar um *reducionismo que quero evitar*. Nesse mesmo sentido, ao invés de buscar uma definição transhistórica e universal para o termo (como deseja BALDWIN, 1997), procurarei expor a história do conceito para celebrar sua *recente* consolidação como um conceito essencialmente disputado (SMITH, Steve, 2005).

A definição inicial do que se entende por segurança poderia ser feita de maneira automática e analiticamente pobre, caso simplesmente adotássemos a concepção tradicional e *consagrada* do termo: a segurança como a ausência de ameaças militares de origem externa à sobrevivência ou à soberania do Estado-nação em um sistema internacional anárquico. Esta não é minha intenção. Pretendo operar uma análise mais minuciosa do conceito de segurança de forma a destacar seu caráter múltiplo. Esta tarefa, contudo, não é simples. Como McSweeney (1999, p.1) nos lembra com propriedade, “segurança é um termo escorregadio”. Trata-se de um conceito largamente utilizado por vários agentes políticos – sejam acadêmicos, atores governamentais, organizações internacionais, entidades privadas ou mesmo o cidadão ordinário – para diversos propósitos nos mais diferentes contextos. Nestes termos, além de escorregadio, o termo é também ubíquo, pois se faz presente em diversos locais simultaneamente. Em poucas palavras, mais do que não haver um consenso estabelecido sobre o significado da terminologia, o conceito de segurança se faz presente na maior parte dos discursos políticos articula-

dos na modernidade, sendo utilizado ora por ambientalistas, ora por militares, ora por militantes dos direitos humanos.

Para que possamos compreendê-lo em sua multiplicidade, temos de operar um levantamento abrangente sobre a história do conceito de segurança e de seus usos, tanto no passado, quanto contemporaneamente (momento este em que a terminologia passa a ser utilizada pela disciplina de relações internacionais). Somente quando informados sobre (1) os diferentes objetos de referência das políticas de segurança e (2) as lógicas que operam implicitamente por detrás deste tipo de discurso, podemos delimitar qual será o escopo, os objetivos e as possíveis estratégias de operacionalização das políticas de segurança de Estados-nação modernos como, por exemplo, os Estados Unidos. E só quando cientes da inexorável historicidade destes dois fatores podemos nos posicionar criticamente perante as práticas políticas que deles decorrem. O texto que se segue tem exatamente o objetivo de demonstrar a contingência inerente à questão da segurança, abordando em detalhes a trajetória histórica do conceito e do debate sobre a segurança no campo das Relações Internacionais.

## 2.1.

### **Mapeando a subárea de Estudos de Segurança Internacional**

A história da disciplina de Relações Internacionais e a trajetória da subárea de estudos sobre Segurança Internacional se confundem. A inspiração original que instigou a institucionalização da disciplina ao longo primeira metade do século XX adveio em larga medida da ambição de compreender o fenômeno da guerra com o intuito de evitar que os flagelos da Primeira Guerra Mundial viessem a se repetir no futuro.<sup>20</sup> Pensar as Relações Internacionais implicava pensar a Guerra.

---

<sup>20</sup> O primeiro departamento acadêmico dedicado a estudar sistematicamente as Relações Internacionais foi estabelecido no ano de 1917, na universidade de Aberystwyth, no País de Gales, Reino Unido. O objetivo expresso dos acadêmicos ali reunidos era estruturar uma disciplina focada sobre o fenômeno da guerra, para compreendê-la e impedir sua recorrência. Atualmente, o departamento de Relações Internacionais de Aberystwyth congrega alguns dos mais importantes teóricos das relações internacionais em atuação, dentre os quais se destacam Ken Booth, Richard Wyn Jones, Andrew Linklater, Michael Williams, entre outros. A contribuição dos professores ali alocados tem se focado sobre a articulação da Teoria Crítica (nos moldes da Escola de Frankfurt) dentro do pensar teórico das relações internacionais. No campo particular dos Estudos de Segurança Internacional, esta articulação toma forma sobre o rótulo de Estudos Críticos de Segurança (*Critical Security Studies* – CSS) ou, como prefere Wæver (2002), a “Escola de Aberystwyth”. É importante notar, entretando, que mesmo antes da institucionalização formal da disciplina através do departamento em Gales, já haviam importantes pensadores dedicados ao estudo do poder nas relações internacionais. Um bom exemplo é Leopold von Ranke, proeminente historiador alemão do século

Pensar a Guerra era pensar a violência. E pensar a violência nos levaria a pensar a segurança.

Ao longo das décadas seguintes, o realismo se impôs como a teoria dominante no estudo das Relações Internacionais, ditando os limites dentro dos quais poderia se desenvolver a disciplina. Durante tal período, esta corrente de pensamento efetiva e sistematicamente deslegitimou, desautorizou e marginalizou quaisquer abordagens que não se alinhassem à sua ortodoxia. Conseqüentemente, ao longo dessa extensa preponderância, inúmeros conceitos-chave da disciplina sofreram forte influência do pensamento realista. O conceito de segurança não seria exceção.

Como veremos a seguir, o conceito sofreu significativas metamorfoses ao longo de sua história, vindo a adquirir caráter central no estabelecimento dos limites e da própria identidade da disciplina de Relações Internacionais. Mas apesar deste papel de central relevância (ou talvez em função dele), o conceito de segurança permaneceu longo tempo sem ser problematizado pelos teóricos da disciplina e da subárea. Arnold Wolfers, um dos primeiros expoentes do realismo, se referia ao termo como um “símbolo ambíguo [que] pode não ter qualquer significado preciso”, em livro de 1962 (WOLFERS, 1962). Em 1966, outros dois comentaristas alegavam que até aquele momento havia “muito poucas tentativas [...] de definir o conceito de segurança nacional” (BOCK & BERKOWITZ *apud* BALDWIN, 1997). Quase 10 anos depois, em 1975, Richard Smoke reiterava a queixa ao constatar que até então os pesquisadores em atuação na disciplina haviam “dispensado inadequado [grau] de atenção ao conjunto de significados da [noção de] segurança” (SMOKE *apud* SHEEHAM, 2005).

Esta seqüência de depoimentos nos leva à constatação de que antes da nova onda de estudos que ganhou força com o fim da Guerra Fria, o conceito de segurança era tido como dado. Foi somente a partir da primeira metade da década de 1980 que teve início um incipiente e embrionário debate. Observando essa crescente diversificação e multiplicação de interpretações sobre a hermenêutica (ou seja, do significado) do conceito Buzan (1983) já propunha que o termo “Segurança” estava se tornando um “conceito essencialmente contestado”. O argumento

---

XIX, que já em 1833 escrevia *Die großen Mächte* (“As Grandes Potências”) e é considerados por alguns autores (REICHWEIN, 2008, p.28) como uma das principais fontes de inspiração de Morgenthau.

seria reiterado posteriormente pelo mesmo autor, embora neste segundo momento, Buzan (1991, p.3-4) fizesse a ressalva de que a noção de segurança ainda se tratava de “um conceito subdesenvolvido”.

A controvérsia sobre a definição conceitual de segurança é ampla se faz sentida até o presente momento. Embora possua considerável número de adeptos – sobretudo entre os representantes das correntes positivistas e racionalistas – penso que a tentativa de impor o que propriamente “é”, “pode ser” ou “deve ser” o conceito de segurança não representa uma postura analiticamente auspiciosa. Inúmeros autores já se propuseram a definir e redefinir o real/correto significado do conceito (ULLMAN, 1983; MATTEWS, 1989), requisitando para si a prerrogativa de estabelecer e precisar critérios de inclusão/exclusão, baseados nos quais poderia se identificar qual conjunto de estudos estaria em conformidade com os quesitos necessários para serem classificados como *autênticos* estudos de segurança (WALT, 1991). A meu ver, uma delimitação excludente e precipitada se constituiria em um equívoco “pré-conceitual” e igualmente “pré-conceituoso”. Mais ponderado, informativo e profícuo para o debate acadêmico seria operar um mapeamento prévio das diferentes conotações históricas relativas ao conceito de segurança. Em poucas palavras, ao invés de tentar *definir* a segurança – buscando alguma essência atemporal, anacrônica e ahistórica que o caracterizasse – penso ser mais promissor realizar uma análise da história deste conceito, evidenciando as muitas vicissitudes em seus significados, assim como as várias mutações nos usos práticos, políticos e discursivos do termo. Assim operando, podemos compreender de forma adequada a trajetória etimológica do termo e então vislumbrar a rica multiplicidade semântica que lhe é inerente para, dessa forma, evitar a esterilidade teórica que caracteriza argumentos que se propõem, de antemão, a ser excludentes.

### 2.1.1.

#### **Segurança: uma história do conceito e de seus usos históricos**

*Definível é apenas aquilo que não tem história*

FRIEDRICH NIETZSCHE. Genealogia da Moral, II, 13, p. 68

Um dos equívocos que mais comumente se fazem sentidos na prática política e teórica da história moderna é o que podemos chamar de *presentismo*. De forma bastante simplificada, poderíamos defini-lo como a ação de projetar sobre o passado as expectativas (e talvez ansiedades) do tempo presente. Alternativamente, é possível descrevê-lo como a crença na objetividade das interpretações e das ferramentas analíticas contemporâneas sem considerar o fato que também elas são historicamente situadas. Em outros termos, trata-se de tomar o presente como ponto de referência para a interpretação de outro contexto temporal pretérito. Nesse sentido, acredito que o presentismo poderia ser descrito como algo próximo a um “etnocentrismo histórico”. Alternativamente, conforme as palavras de Bartelson (1995, p.55), seria escrever a “história do passado nos termos do presente”.

Ao adotar como base estas premissas equivocadas, tal via teórica acabou por incorrer em significativo conjunto de deficiências analíticas. Devido ao reconhecimento destas falhas, a partir da segunda metade do século XX começaram a emergir críticas consistentes a estas abordagens. No conjunto destas revisões metodológicas, o nome de Quentin Skinner ganha indiscutível destaque. Entre outras contribuições ao campo da História das Idéias, Skinner ataca as “falácias metodológicas” (SKINNER, 1969) que informam o presentismo. Em poucas palavras, o argumento geral do autor é que, se não problematizamos a transposição dos contextos presentes para o passado, acabamos por produzir interpretações distorcidas do significado original que o articulador de um determinado conceito almejou comunicar em seu tempo histórico específico. Expresso de outra forma, Skinner defende que o presentismo impede a compreensão do conteúdo semântico dos conceitos tal como pretendido por seu autor, pois não os trabalha em seu contexto original quando equivocadamente pressupõe que o passado é dotado do mesmo contexto sócio-lingüístico do presente.

O uso do presentismo – acionado de maneira intencional ou não – influenciou largamente a disciplina de Relações Internacionais e seu fazer teórico. Sua presença foi viabilizada e permitida em função de seu relacionamento íntimo, embora implícito, com a tradição naturalista que prevalecia na área. Esta vertente teórica admitia a possibilidade – ou mesmo defendia a necessidade – de se desvendar leis gerais e universais da vida política, tanto em termos espaciais (“em todo o mundo”) quanto temporais (“em toda a história”). Posto de outra maneira,

baseadas em epistemologias de caráter naturalista, as teorias das Relações Internacionais pressupunham de antemão a identidade do presente com o passado (e também com o futuro).

Ao analisar o conceito de segurança, temos a responsabilidade de nos esquivar destas falhas. Para tanto, cabe tomar os conceitos como entes portadores de história: não devemos pressupor que sejamos capazes de definir o que se entende por segurança de forma universal no tempo e no espaço. Buscar o conceito do que “é” segurança seria incorrer mais uma vez no equívoco do presentismo, pois continuaríamos a pressupor uma universalidade etnocêntrica. Por outro lado, a investigação sobre o que a noção de a segurança “se tornou” através da história nos informa sobre os diferentes sentidos que a terminologia adquiriu no passado e evidencia a contingência que tem caracterizado suas recorrentes mutações semânticas.

Para prosseguir neste caminho de corte historicista, detalhamos os ensinamentos de Quentin Skinner (1940- ) e recorremos às contribuições de Reinhart Koselleck (1923-2006), autores considerados os principais expoentes de suas respectivas correntes teóricas: a Escola de Cambridge – dedicada à História das Idéias – e a *Begriffsgeschichte* – a escola alemã de História dos Conceitos. Apoiando-me nestas duas vertentes, reflito com maior fundamentação teórica sobre (1) as formas mais adequadas de se pensar a história do conceito de segurança e (2) os meio mais frutíferos de se evitar a incoerência nos erros e nas falácias metodológicas que mencionamos acima.

### **2.1.2. Skinner e a crítica ao presentismo**

Skinner propõe uma profunda revisão metodológica da escrita da história do pensamento político. Sua produção é muito extensa, mas dois de seus trabalhos podem ser considerados textos-chave no desenvolvimento de sua proposta teórica. O primeiro é *Meaning and Understanding in the History of Ideas* (1969), o texto inaugural de uma série de artigos em que o autor discute (1) a compreensão dos atos de fala no contexto teórico da filosofia da linguagem e (2) a (re)interpretação do pensamento político de autores do passado. O segundo dos trabalhos-chave de

Skinner é *The Foundations of Modern Political Thought*, de 1978, onde o autor aplica o método proposto na série de artigos referida acima.<sup>21</sup>

De forma bastante sucinta, poderíamos resumir a proposta metodológica de Skinner como uma contundente crítica às diversas “mitologias” do presentismo.<sup>22</sup> Conforme as palavras de dois comentadores, “a crítica de Skinner se dirige contra toda e qualquer interpretação histórica que impõe aos autores do passado, problemas e linguagens que são exclusivos do presente do estudioso” (JASMIN & FERRES JÚNIOR, 2006, p.15). Skinner propõe a utilização da teoria dos atos de fala, através da qual buscaríamos não somente o entendimento do significado, mas também o conhecimento da força ilocucionária intencional (AUSTIN, 1990), ou seja, a intenção que teria motivado o autor a proferir um ato de fala sob análise. A correta percepção desta força só seria possível se analisássemos o conjunto de instituições sociolinguísticas que conformam e também informam o texto, assim como contextualizam-no historicamente (SKINNER, 1978).

As lições de Skinner nos incentivam a propor uma abordagem para a história do conceito de segurança que investigue a articulação entre dois diferentes âmbitos da prática teórica e política. O *primeiro* é a esfera da política internacional em seu sentido mais amplo, pois grandes transformações na configuração internacional, como as Guerras Napoleônicas ou fim da Guerra Fria, geram profundos impactos sobre o pensar teórico da disciplina (BUZAN, 2002). O *segundo* âmbito é precisamente o da própria disciplina de Relações Internacionais, pois embora a esfera teórica sofra influência das mutações na esfera prática, esta não é uma relação de subordinação automática: as correntes de pensamento da disciplina

<sup>21</sup> Para uma edição em língua portuguesa ver, Skinner (1996).

<sup>22</sup> Skinner (1988 [1969]) especifica quatro mitologias: (1) a *mitologia das doutrinas*: nas palavras do próprio autor (1988, p.32) “consiste em atribuir aos teóricos clássicos doutrinas que na opinião geral são adequadas ao seu tema, mas que eles [...] omitiram discutir”; (2) a *mitologia da coerência*: consiste no esforço em extrair uma mensagem mais coerente na obra de um autor, mesmo que à custa do descarte das declarações de intenção do próprio autor sobre o seu trabalho ou de obras inteiras pudessem prejudicar a coerência do sistema proposto; (3) a *mitologia da prolepse* [a ocorrência precoce ou prematura de algo; antevisão, antecipação, prenoção]: consiste em interessar-se mais no significado retrospectivo de uma obra ou ação histórica do que no seu significado para o próprio autor, ou seja, é esperar que o futuro confira significado a um determinado texto. Para Skinner (1988, p.44) “a característica da mitologia da prolepse é a fusão da necessária assimetria entre o significado que um observador pode justificadamente afirmar encontrar em um enunciado determinado ou outra ação, e o significado desta mesma ação”. Por fim, a *mitologia do paroquialismo* pode surgir sempre que o analista/observador forçosamente consegue identificar algo *aparentemente* “familiar” à sua visão de mundo em uma cultura estrangeira ou em um esquema conceitual que lhe é pouco familiar, passando a encontrar *falsas semelhanças* que simplesmente mascaram a aplicação dos critérios de classificação e discriminação do próprio observador (SKINNER, 1988, p.46).

detêm certo grau de autonomia, uma vez que os debates podem se desenvolver no nível metateórico, mantendo alguma distância das mudanças de caráter mais conjuntural da política internacional. Dessa forma, somente observando as metamorfoses que têm lugar nestes dois âmbitos podemos delinear com adequado rigor o contexto em que o conceito e a teoria de segurança internacional têm adquirido diferentes significados e diversos usos ao longo de sua história.

### 2.1.3. Koselleck e o conceito de “Conceito”

Argumento bastante próximo ao de Skinner é desenvolvido pelos autores pertencentes à corrente teórico-metodológica da *Begriffsgeschichte*, a história dos conceitos alemã. Koselleck, o principal autor desta vertente, opera crítica similar aos teóricos da Escola de Cambridge ao também condenar (1) a transposição do para o passado de expressões contemporâneas e (2) o tratamento das idéias como elementos trans-históricos imutáveis. Para corrigir tais equívocos, Koselleck também defende “a obrigação de compreender os conflitos sociais e políticos do passado por meio das delimitações conceituais e da interpretação dos usos da linguagem feitos pelos contemporâneos de então” (KOSELLECK, 2006, p.103). Ademais, acrescenta que “as palavras que permanecem as mesmas não são indício suficiente da permanência do mesmo conteúdo ou significado por elas designado” (KOSELLECK, 2006, p.105).<sup>23</sup> Em outros termos, Koselleck pensa que “os conflitos políticos e sociais do passado devem ser descobertos e interpretados através do horizonte conceitual que lhes é coetâneo e em termos dos usos lingüísticos, mutuamente compartilhados e desempenhados pelos atores que participam destes conflitos” (JASMIN & FERES JÚNIOR, 2006, p.23).

Da mesma forma que Skinner, Koselleck realiza este *movimento contextualista* com vistas a permitir o adequado entendimento sobre a intencionalidade por detrás do uso dos *conceitos enquanto atos de fala*. Logo, se nos interessa analisar

<sup>23</sup> Um exemplo recorrente é a idéia de democracia. Se comumente narramos suas origens para na Grécia Clássica, nos esquecemos que a democracia ateniense era marcada (ou até mesmo viabilizada) pela exclusão política de grande parcela dos habitantes da *polis* como, por exemplo, os estrangeiros [metecos] e as mulheres. Não devemos ser levados a pensar, em um raciocínio presentista, que a democracia Clássica corresponde à manifestação da democracia liberal-iluminista do pós-Revolução Francesa.

o que a retórica da segurança faz, as contribuições do autor se tornam de grande valia para nossa proposta de análise conceitual.

Mas para pensar o conceito de segurança, precisamos antes de tudo, especificar o que se entende por um “conceito”. Temos de oferecer um conceito de “Conceito”, por assim dizer. Devemos definir antecipadamente esta ferramenta analítica, especificando suas características para que não a confundamos com outra sorte de palavras. Quais traços, então, diferenciam as “meras palavras” dos Conceitos?

De acordo com Koselleck, toda palavra tem um sentido e um conteúdo, mas ela somente poderá ser elevada à categoria de conceito se seu nível de teorização demandar que os interlocutores usem de seu *entendimento reflexivo* para tornar possível a compreensão. Uma palavra que cumpre com este requisito, assim que pronunciada, sugere imediatamente uma ampla rede de associações com outras palavras significativas. Quando são capazes de operar este movimento, as palavras se tornam “teorizáveis em si” (KOSELLECK, 1992, p.135) e se constituem enquanto conceitos, os quais, por sua vez, podem comportar uma história. São como “micro-teorias, que explicitamente associam um grupo específico [e complexo] de elementos” (VALKHOFF, 2006, p.84).

Dentro desta lógica, “todo conceito político e social se prende a uma palavra, mas nem toda palavra é um conceito social e político. Conceitos sociais e políticos contêm uma exigência concreta de generalização, ao mesmo tempo em que são sempre polissêmicos” (KOSELLECK, 2006, p.108). As palavras *podem ser* polissêmicas. Já “o conceito, ao contrário, para poder ser um conceito, *deve* manter-se polissêmico... [pois tem agregado a si] a totalidade das circunstâncias político-sociais e empíricas de seu tempo”. (KOSELLECK, 2006, p.109). Mas apesar de inescapavelmente polissêmicos, os conceitos não são necessariamente ambíguos. Em Koselleck a idéia de *polissemia*, não implica ou equivale necessariamente à de *ambigüidade*: “um conceito pode ser claro, mas deve ser polissêmico”, pois o que define os conceitos é o fato de serem “vocábulos nos quais se concentra uma [ampla] multiplicidade de significados”.

O autor adota essa definição – que associa os conceitos mais as pelas disputas que ocorrem ao seu redor do que por sua clareza – devido a uma visão schmittiana (SCHMITT, 1992) que tende a definir o mundo política pelo conflito. Se-

guindo esta lógica, os conceitos se diferenciam das meras palavras, pois são inseridos na esfera política quando se tornam motivo de disputas, de pejejas, de polêmica. Os conceitos são polissêmicos e polêmicos ao mesmo tempo. A meu ver, poderíamos afirmar que os conceitos são essencialmente “pol(iss)êmicos”.

Como nos esclarece Feres Júnior:

*A Begriffsgechichte de Koselleck está interessada em conceitos-chave, Grundbegriffe, aqueles centrais aos discursos políticos e sociais, e não em qualquer palavra. Muitas palavras têm significados razoavelmente consensuais e inequívocos. Não é o caso daquelas que se tornam conceitos-chave, pois viram verdadeiros depósitos de muitos significados, alguns inclusive contraditórios. [...] Koselleck somente está interessado na polissemia que é polêmica. Na sua concepção schmittiana, política é conflito, e quando um conceito torna-se político, ele se converte em instrumento de luta nesse conflito, e é investido por diferentes atores sociais de significados que servem aos seus interesses, projetos de vida e visões de mundo. A polissemia é a consequência no plano da semântica do processo político conflituoso (FERES JÚNIOR, 2008, p.103-104, grifo meu).*

Em outros termos, este caráter condensador dos conceitos não faz com que seus significados sejam automaticamente dúbios. São, isto sim, inexoravelmente múltiplos e complexos (KOSELLECK, 2006, p.109). Ao contrário dos conceitos, as palavras adquirem uma única e inequívoca conotação semântica através de seu mero uso. O termo “mesa”, por exemplo, é uma simples palavra, pois se define, sem qualquer polissemia, por seu mero uso: a palavra não precisa remeter a outras definições complexas para que seja definido o objeto ao qual ela se refere. Já os conceitos são *necessariamente disputados*, mesmo que seu significado seja relativamente claro, fugindo à ambigüidade. O termo “Estado”, por exemplo, se configura como conceito, pois para defini-lo é necessário fazer referência a elementos complexos – de natureza tanto institucional quanto empírica –, tais como território, legislação, Exército, jurisdição, entre outros. Assim, essa definição depende de elementos conceituais cujos significados, para se definir, também serão disputados. E, por fim, esta necessária referência a outros conceitos “pol(iss)êmicos” impede que Estado se defina por seu próprio uso. Nas palavras de Carrières:

Segundo Koselleck, um conceito é sempre mais substancial, em termos semânticos, do que uma palavra. Ele encerra ambigüidades que denunciam a presença de vários sentidos, uns disputando com os outros. E tal disputa jamais pode ser apaziguada, ao contrário do que ocorre com a palavra que não é conceito: um indivíduo com domínio razoável das técnicas de expressão escrita em sua língua é capaz, quando assim o deseja, de empregar uma palavra sem deixar margem para dúvidas semânticas. Por outro lado, um conceito sóciopolítico, de acordo com Koselleck, nunca se encontra livre de ambigüidades. Mesmo o teórico mais rigoroso fracassará na tenta-

tiva de eliminá-las [...]. Diante de uma simples palavra, é possível pensar isoladamente no objeto a que ela se refere. Com o conceito, não: ele sempre condensa uma multidão de objetos (CARRIÈRES, 2005, p.59).

Ao observarmos a multiplicidade e a diversidade dos debates acerca do conceito de segurança no âmbito das relações internacionais, podemos identificar pontos de aproximação com o quadro analítico proposto por Koselleck. É possível, dessa forma, observar as diferentes conotações semânticas que o conceito de segurança veio a adquirir ao longo de sua trajetória histórico-etimológica, analisando sua complexidade e variedade, ao invés de buscar a definição de uma essência.

A história dos conceitos pode ser reconstruída por meio do estudo da recepção ou, mais radicalmente, da tradução dos conceitos que, usados pela primeira vez no passado, são postos em uso pelas gerações posteriores. Portanto, a singularidade histórica dos atos de fala, que parecia tornar qualquer história dos conceitos impossível, na verdade cria a necessidade de se reciclar as conceituações passadas. O registro de como os seus usos foram subseqüentemente mantidos, alterados ou transformados, pode ser chamado, apropriadamente, de história dos conceitos (KOSELLECK *apud* CARRIÈRES, 2005, p.66).

Nestes termos, nossa análise histórica do conceito de segurança deve buscar as suas origens e entender como sua passagem para o campo da política e, posteriormente, para a esfera das relações internacionais pode ter afetado sua conotação original e também resignificado as práticas políticas associadas ao seu uso. O texto a seguir busca dar conta desta tarefa, entrelaçando as contribuições de diversos autores que se dedicaram ao estudo deste conceito.

#### **2.1.4. Uma História do Conceito de Segurança**

Muitos autores já ofereceram balanços e mapeamentos sobre a produção teórica que emergiu no sub-campo da segurança internacional, sobretudo no que se refere às metamorfoses do debates acadêmicos sobre segurança no pós-Guerra Fria (WALT, 1991; SNYDER, 1999; SMITH, Steve, 2005). Mais escassos, no entanto, são os trabalhos que se propõem a traçar uma história do Conceito de Segurança e de seu uso na política de maneira mais detalhada historicamente. Embora restrito em termos quantitativos, podemos identificar um importante conjunto de estudiosos que reconheceu o potencial inerente a esta via teórico-metodológica. Autores da subárea de segurança internacional (HAFTENDORN, 1991; DER DE-

RIAN, 1995; MCSWEENEY, 1999; WÆVER, 2004) ou mesmo aqueles atuantes a outros campos de estudos (ROTHSCHILD, 1994) nos oferecem contribuições muitas vezes convergentes tanto sobre a origem quanto sobre o desenvolvimento da semântica histórica do conceito de segurança nos momentos prévios à inserção da terminologia no vocabulário da disciplina de Relações Internacionais. Suas narrativas são próximas e mesmo coincidentes em determinados pontos. Todos os autores iniciam suas respectivas narrativas a partir da origem do conceito de *segurança* no latim, nos levando posteriormente até seus usos mais contemporâneos na língua inglesa (o idioma em que seus textos são originalmente escritos).

Segundo McSweeney, a palavra inglesa *secure* (se referindo ao estado do sujeito que desfruta de segurança), deriva da expressão latina *se cura*, cujo significado é “livre de preocupação” (*free from concern*). Este mesmo radical latino influenciou a palavra inglesa *sure* e o termo francês *sûr*. Nesta última língua, segundo o *Larousse Modern Dictionary*, uma importante distinção se faz necessária: o significado de *securité/safety* (a *percepção subjetiva* de não ter nada a temer) difere consideravelmente do sentido de *sûreté/surety* (a *situação objetiva* de não ter nada a temer).

Esta diferenciação, contudo, não é operada pelo primeiro dicionário da língua portuguesa da história, o *Vocabulário portuguez e latino*, de autoria do padre Raphael Bluteau (1638-1734). Publicada ao longo de nove anos a partir de 1792,<sup>24</sup> a obra estabelece que está “seguro” aquele sujeito que se vê “livre de algum perigo, ou de receio dele” (p.556), numa clara fusão entre as distinções operadas nas línguas francesa e inglesa. Seguro é “coisa, que não tem perigo, em que não há que recear” é o “lugar seguro das violências do inimigo” (p.555). “Segurança”, por sua vez, é o “Estado em que não há que recear maus sucessos [isto é, maus acontecimentos]” (p.553). E o verbo “segurar” é “afirmar como coisa certa” (p.554), é assegurar, dar certeza (aproximando-se das concepções de *sure/sûr*),

<sup>24</sup> O padre Raphael Bluteau (1638-1734), nasceu em Londres, mas se mudou para Portugal em 1668 a mando de seus superiores da Ordem de São Caetano (os *teatinos*, de Caetano de Thiene). Foi então que escreveu o *Vocabulário*. Em 2008, o dicionário foi inteiramente digitalizado por alunos e docentes do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da Universidade de São Paulo (USP) e está disponível para consulta pública e gratuita na internet. Segundo informações da Agência FAPESP (ROMERO, 2008), “os primeiros oito volumes que compõem o dicionário foram publicados ao longo de dez anos: volumes 1 e 2 em 1712, volumes 3 e 4 em 1713, volume 5 em 1716, volumes 6 e 7 em 1720 e o volume 8 em 1721. Juntaram-se a esses oito volumes dois suplementos publicados entre 1727 e 1728, contendo mais de 5 mil vocábulos que não constavam nas edições anteriores”. Para consultar a página com a versão digital do *Vocabulário portuguez e latino*, acessar: <<http://www.ieb.usp.br/online/>>.

mas é também “livrar-lo [a alguém] de todo gênero de medo” (próximo agora da noção de *free from concern*).

Em uma primeira acepção, um determinado sujeito detentor de conhecimento poder estar seguro *de* alguma opinião. Nesse sentido, ele teria certeza *sobre* algo, como na frase “estou seguro de que alcançaremos nossas metas”. Em uma segunda conotação, um determinado sujeito poder estar seguro *contra* alguma ameaça. Neste caso, ele teria segurança *versus* algo ou em contraposição a alguém, tal como na frase “estou seguro contra agressões, pois tenho equipamentos de proteção”.

Resumindo o argumento: embora posteriormente os termos analisados venham a sofrer uma espécie de “bifurcação semântica”, originalmente as expressões *se cura* (do latim) e *being secure* (do inglês), das quais deriva o conceito de segurança, faziam referência à idéia de “estar seguro” *de* algo e não *contra* algo. Em momentos anteriores, pois, “a liberdade da segurança está relacionada [1] à posse do conhecimento, [2] à convicção na previsibilidade das coisas e/ou [3] a estar ciente da ordem objetiva” (MCSWEENEY, 1999, p.17). O substantivo “segurança” adquiria um sentido essencialmente *positivo* (*estar* seguro é *ter*, *sim*, certeza) que só em momento posterior se alterou para adquirir um sentido adicional, que o define também por *negação* (ser seguro é *não* ser ameaçado ou *não* perceber uma ameaça). Uma definição se refere à *presença* da certeza, enquanto a outra se relaciona com a *ausência* de ameaças. Uma definição quer buscar algo, enquanto a outra quer evitar alguma coisa.

Wæver caminha em sentido similar ao de McSweeney, identificando no mesmo radical latino “se cura” a origem do termo. Segundo o autor:

As palavras usadas nas línguas inglesas e românicas [isto é, latinas] derivam do [termo] romano ‘securus’, ‘se’ significando ‘sem’ e ‘cura’ significando ‘preocupação’. Quando foi introduzida no primeiro século antes de Cristo, provavelmente pelos Epicuristas e Estóicos, [a noção de segurança] se referia originalmente a um *estado da mente* (...). Era, visivelmente, uma negação [pois fala do estado de *não* ter preocupação]. Hoje tendemos a pensar a segurança como alguma ‘coisa’ (e sua ausência como a insegurança), mas para os romanos, uma palavra [que fosse utilizada para designar o estado de] insegurança seria uma dupla negativa [que lhes pareceria] desprovida de sentido [algo como a expressão ‘sem-ausência-de-preocupação’] (WÆVER, 2004, p.54, grifo do autor).

Neste período específico, a idéia de segurança estava relacionada estritamente ao indivíduo, pois, em última análise, era ele o portador da certeza e o su-

jeito que poderia desfrutar do estado de “se cura”. Assim como Wæver, Rothschild (1995) destaca esta atribuição original do conceito ao âmbito “interno” do indivíduo, associando-o a uma percepção psicológica estritamente subjetiva. A autora argumenta que:

O substantivo latino “securitas” se referia, em seu uso clássico primário, a uma condição dos indivíduos, [um estado] particularmente de tipo interno. Ele denotava serenidade [*composure*], tranqüilidade de espírito, estar livre de preocupações [*freedom from care*], a condição que Cícero chamou de “objeto do supremo desejo” ou “a ausência de ansiedade da qual depende a vida feliz depende”.<sup>25</sup> Um dos principais sinônimos para “securitas”, no Lexicon Taciteum, é [a expressão alemã] “Sicherheitsgefühl”: o sentimento de estar seguro. A palavra assumiu depois um significado diferente e oposto, ainda relacionado à condição interna do espírito: ela denotou não o estado de liberdade frente à preocupação, mas descuido e negligência [que derivam da certeza acrítica, em uma idéia de segurança como uma condição de confiança cega e equivocada em algo<sup>26</sup>]. (ROTHSCHILD, 1995, grifo meu).

Esta dubiedade do termo – entre uma conotação positiva e outra negativa – se fez constante no pensamento cristão que informou largamente a filosofia medieval. A idéia de segurança como ausência de preocupação sempre teve um perene tom de ambigüidade dentro deste referencial teológico-filosófico, pois, se partirmos do pressuposto de que somente Deus poderia ter pleno conhecimento sobre a real possibilidade da Salvação, seria uma grande presunção do ser humano pensar que um mero mortal pudesse aspirar à condição de “se cura”. Em outras palavras, é impossível ao cristão, enquanto humano e mortal, estar seguro/certo de sua salvação e, assim, se desvencilhar de toda preocupação quanto ao seu futuro espiritual, já que esta certeza está somente ao alcance de Deus. Der Derian (1995) nos oferece uma série de citações de discursos coletados no *Oxford English Dictionary* que são bastante ilustrativos nesse sentido. Em 1575 lemos que determinados sujeitos “estavam imersos em pecaminosa *segurança*”. Já em 1729 lê-se que “esta é uma reflexão que [...] deveria lançar Terror e Estupefação no mais *seguro* dos Pecadores”. Por fim, ainda em 1876, lia-se que “uma imortalidade imaginária que

<sup>25</sup> Wæver cita o mesmo trecho, mas usa a palavra *distress* ao invés de *anxiety*. Enquanto a primeira pode ter uma conotação mais forte, como “aflição, angústia, mágoa, pesar, embaraço”, a segunda pode adquirir um sentido mais brando, como um estado de inquietação e, obviamente, de ansiedade. A frase em questão nos textos originais e Rothschild e Wæver é, respectivamente, “The absence of anxiety/distress upon which the happy life depends” (Cícero, 1971, v. 14, 42/466-7).

<sup>26</sup> Der Derian (1995) cita dois exemplos desta acepção. Primeiramente recorre a William Shakespeare, que, em *Macbeth*, escreve: “Security is Mortals chefest Enemy”. Em seguida, menciona Edmund Burke para quem: “The supineness, neglet, and blind security of my friend in that, and everything that concerns him”.

o cerca de sétupla *segurança* [...]”.<sup>27</sup> Todas as citações estão em conformidade com idéia de segurança como uma (reprovável) arrogância dos mortais perante a plena sapiência de Deus, uma caracterização negativa que permeou o pensamento cristão medieval durante séculos e somente foi contestada com as contribuições de Lutero e Calvino (WÆVER, 2004, p.55).

Mesmo quando analisamos o sentido de segurança física que o termo adquiriria na era moderna – em contraposição ao caráter “mental” exposto acima – a idéia de segurança tem no nível individual seu inequívoco objeto. Para pensadores como Thomas Hobbes e outros teóricos políticos modernos – com destaque para aqueles de viés liberal – a segurança é um atributo individual, embora o Estado seja concebido como seu garante por excelência. “O direito do indivíduo à auto-preservação é o ponto de partida para o argumento de Hobbes sobre o Leviatã. O significado último e a medida de segurança é a segurança do indivíduo, mas ela é buscada investindo-se autoridade no Estado”, conforme nos lembra Wæver (2004, p.55).

Esta crucial mutação semântica se consolida no período inicial e marcadamente liberal da Revolução Francesa, quando a representação da segurança como um direito individual ganha fundamento através de sua oposição à idéia de segurança pública concebida e promovida pelo infame Comitê para a Segurança Pública.<sup>28</sup> A instituição foi estabelecida durante o período da Revolução Francesa que ficou conhecido como Reino do Terror (1793-1794) quando Robespierre liderou os Jacobinos em uma série de perseguições políticas contra todos aqueles indivíduos que fossem considerados traidores da causa revolucionária e apoiadores da Monarquia e o Comitê operou como o governo *de facto* na França. Uma das vítimas desta sorte de perseguição foi exatamente o Marquês de Condorcet<sup>29</sup>, um dos

<sup>27</sup> As frases em suas versão originais são, na mesma ordem: (1) “They... were drowned in sinneful security”, (2) “This is a Reflection which... should strike Terror and Amazement into the securest Sinner” e (3) “It is an imaginary immortality which encloses him in sevenfold security, even while he stands upon its very last edge”.

<sup>28</sup> O nome original do Comitê era *Comité de Salut Publique*. O termo francês *salut* é mais comumente traduzido como “salvação”, sobretudo quando aplicado à terminologia militar como na expressão *l’armée du salut*, traduzida como “o exército da salvação”. Já a expressão composta *salut publique* (quando une estas duas palavras) pode ser traduzida com “Saúde Pública”. No contexto de nossa discussão, a tradução mais adequada de *salut* parece ser segurança, como também parecem crer os tradutores para a língua inglesa, que se referem ao *Comité de Salut Publique* com a expressão *Committee for Public Safety*.

<sup>29</sup> Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, o Marquês de Condorcet (1743 – 1794) foi uma das mais importantes figuras políticas e intelectuais da Revolução Francesa. Condorcet foi membro do Co-

principais expoentes intelectuais do movimento revolucionário francês e o responsável por exprimir de forma clara os traços liberais, racionalistas e individualistas que o conceito iluminista de segurança veio a adquirir a partir de então: em sua contribuição para a nova Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, Condorcet estipularia que “a segurança consiste da proteção que cada sociedade confere a cada cidadão [que dela faz parte], para a conservação de sua pessoa, sua propriedade e seus direitos” (CONDORCET *apud* ROTHSCCHILD, 1995).

Como em Hobbes, a segurança seria garantida *para* os indivíduos *por* uma sociedade estabelecida mediante um contrato social entre os homens (sic!) racionais e esclarecidos. Tanto o medo em si quanto o “medo de ter medo” eram tidos pelos pensadores liberais como Condorcet como perigosos inimigos na política, pois indivíduos com medo da privação – e, conseqüentemente, portadores da insegurança que deste medo deriva – não estariam livres para tomar decisões racionais, como, por exemplo, a decisão de fazer parte da comunidade política. Foi este movimento lógico que incitou, finalmente, a clara distinção entre as palavras “sûreté” e “securité” na língua francesa assim como viabilizou a resignificação do conceito de “security”, que não se restringindo somente a seu uso tradicional, passa a denotar *também* a ausência de ameaças externas à comunidade política. Um desdobramento desta última operação lógica é a articulação discreta, todavia poderosa, de uma nova faceta da segurança; uma faceta coletiva implícita na individual.

A segurança individual, no pensamento liberal do Iluminismo, é tanto um bem individual quanto coletivo. Ela é uma condição e um objetivo dos indivíduos. Contudo, ela somente pode ser alcançada por meio de algum tipo de empreendimento coletivo. [Esta nova acepção] é bastante diferente, nesse sentido, da segurança de caráter interno e introspectivo do pensamento político romano. Ela é diferente também da segurança com a qual os indivíduos [heterônomos] podiam ser dotados por uma autoridade benevolente, caridosa e humanitária [mas que lhes é exógena, tal

---

mitê Constitucional, responsável por escrever a nova constituição da França e apoiou o julgamento do Rei Luis XVI, embora tenha se oposto à pena de morte. Conforme o grupo dos Montagnard (jacobinos liderados por Robespierre) ganhava importância dentro da Convenção em detrimento dos girondinos (dos quais Condorcet era próximo), Condorcet começou a sofrer pressões e seu esboço de constituição foi distorcido por Marie-Jean Héault de Seychelles, quem propôs uma “Constituição Montagnard” em substituição. Condorcet discordou da proposta e foi acusado de traição. Em outubro de 1793 foi expedido um mandado de prisão. Condorcet fugiu para a clandestinidade, mas foi capturado em março de 1794, quando, temendo por sua segurança, tentou fugir de Paris. Poucos dias depois de preso, foi encontrado morto em sua cela. A explicação mais aceita para sua morte é que seu amigo Pierre Jean George Cabanis teria lhe fornecido veneno para suicídio, mas acredita-se também que possa ter sido morto longe dos olhares públicos para evitar comissões daqueles que o admiravam.

como Deus no pensamento cristão medieval]. É [agora] algo que os indivíduos obtêm por si mesmos, em um empreendimento coletivo ou contratual. O empreendimento, por sua vez, é algo a ser eternamente revisado e revisto. A segurança não é algo bom em si mesmo, se não se leva em consideração o processo através do qual ela foi alcançada. O Estado (assim como pequenas coletividades dotadas de muito poder como as guildas ou comunidades operando sob a proteção estatal) pode ser fonte tanto de insegurança, quanto de uma segurança que seja opressiva. [Do ponto de vista dos liberais que foram vítimas da repressão política organizada como Condorcet] a função mais importante [da segurança] é garantir a justiça para os indivíduos [resguardando-os de potenciais excessos oriundos tirania do Estado] (ROTHSCHILD, 1995).

Uma nova e importante metamorfose ocorreu com o advento das Guerras Revolucionárias e Napoleônicas na Europa, momento em que se inverteu esta equação semântica: agora, o aspecto coletivo do conceito de segurança, embora de forma inicialmente tímida, começa a se sobrepor ao seu aspecto individual. A questão da segurança passa a ser tratada adicionalmente como um bem coletivo que deveria ser garantido através de meios diplomáticos e militares.

A equiparação dos atributos dos Estados aos dos indivíduos que viria a ocorrer neste período – ou seja, a antropomorfização desta instituição política – permitiu que o imperativo da segurança fosse transmitido do indivíduo para o Estado. A prerrogativa de ser referencial da segurança, que antes era exclusividade do indivíduo, passa a ser *compartilhada* com o Estado. Contudo, mais importante do que esta extensão para a coletividade é o posterior movimento de interconexão que dele derivou: se em Condorcet a segurança individual é requisito o segurança da comunidade política, agora a segurança do Estado passaria a ser condição *sine qua non* para que se garantisse a segurança individual. A segurança se tornaria o elo crucial entre estes dois objetos de referência: ela converte-se “em condição, ou objetivo que constitui a relação entre os indivíduos e os [seus respectivos] Estados ou sociedades” (ROTHSCHILD, 1995). Nesse sentido, é durante o período militar da Revolução Francesa que a segurança dos indivíduos passa a depender intimamente da segurança da nação.

Em suma, no contexto do pensamento político moderno, ocorrem duas importantes metamorfoses teóricas. Primeiramente, embora a segurança ainda seja concebida como um objeto dos *indivíduos*, passa-se a crer que ela somente pode ser alcançada por meio de um processo político *coletivo*. Em segundo lugar, as coletividades nacionais passam a serem concebidas como entidades dotadas de vontade única, monolítica, indivisível. Este raciocínio as faz isomorfas aos indiví-

duos e torna a lógica da segurança individual extensível à segurança nacional. Destas duas operações teóricas decorre a noção de que a segurança Nacional (individual) dos Estados (homens) deva ser obtida por meio de processos coletivos (internacionais). Dois exemplos modelos destas ações coordenadas por mais de um ator seriam (1) a proposta de federação cosmopolita kantiana (KANT, 1995) e/ou (2) a defesa do Equilíbrio de Poder como garante da estabilidade (aqui tida como sinônimo de “paz”) na Europa.

Lançavam-se então as bases para o futuro uso extensivo da idéia de Segurança Nacional. Caso necessário, os indivíduos teriam o dever de abdicar de seus direitos e até mesmo de se sacrificar fisicamente em defesa do Estado-nação, pois a sobrevivência da comunidade política e dos próprios indivíduos se tornava condicionada à preservação desta instituição. A busca e a luta (sic!) pela preservação incondicional da soberania e integridade do Estado-nação<sup>30</sup> ganham progressivamente mais terreno no campo da política e adquirem reforçada expressão no âmbito conceitual (HAFTENDORN, 1991, p.6).

Em resumo, o interstício temporal que vai desde a segunda metade do século XVIII até o fim das Guerras Revolucionárias e Napoleônicas em 1815 é o período-chave dentro do qual o conceito de segurança sofre suas mais significativas metamorfoses em muitos séculos, uma vez que começa a ser aplicado não só com uma nova conotação aos indivíduos, mas porque é estendido também às coletividades sociais e, posteriormente, ao Estado-nação.

Já no período de consolidação interna dos estados nacionais – que vai das décadas que se seguiram ao Congresso de Viena até o fim da Primeira Guerra Mundial – o conceito de segurança também esteve fortemente associado à realização da “paz doméstica” (WÆVER, 2004, p.59). Em outras palavras, durante a maior parte do século XIX e inícios do século XX, a noção de segurança permaneceu voltada para o campo interno dos Estados, se restringindo temporariamente a seu âmbito e não sendo articulada junto à esfera internacional com a mesma frequência que caracterizara momentos anteriores.

O período do entre guerras (1918-1939), contudo, presencia uma nova e crucial inflexão. Diante do flagelo da Primeira Grande Guerra as potências que

---

<sup>30</sup> O termo Estado-nação se torna hifenizado, em uma construção estilística que torna evidente a agora indissociável articulação entre as duas entidades que passam, então, a serem concebidas como simbioses.

saíram vitoriosas do conflito, tais como França e Inglaterra, passaram a utilizar o discurso da segurança de uma maneira inovadora. Observando que desafios à ordem interna vigente poderiam gerar conseqüências políticas nefastas, as lideranças políticas que estavam no poder nestes países pressupunham agora que seria necessário diluir a distinção entre os âmbitos nacional e internacional com o intuito de se conservar o *status quo* e a paz nestas duas esferas. Em um movimento até então inédito, o conceito de segurança adquiriu uma dupla função, passando a operar concomitantemente e de maneira politicamente eficaz nestes dois diferentes níveis. Primeiramente, no plano da ação coletiva *interestatal*, o discurso de segurança foi bem-sucedido em estabelecer a manutenção do *status quo* como a forma mais adequada de se prevenir contra o revisionismo dos países derrotados na Primeira Guerra Mundial e, assim, de se garantir a paz. Em segundo lugar, já no âmbito *intraestatal* de cada país, o mesmo discurso permitiu que fossem silenciadas as vozes políticas que divergissem dos setores dominantes, já que, dentro desta nova lógica, supunha-se que somente o grupo político estabelecido no poder estaria autorizado a definir os interesses nacionais, desta maneira passando a atribuir a quaisquer divergências e discordâncias o *status* de ameaças à segurança da comunidade política (Wæver, 2004). E foi precisamente através deste duplo movimento que se estabeleceram, a um só tempo, as fundações teóricas que informariam as noções de Segurança Coletiva e de Segurança Nacional.<sup>31</sup>

Esta idéia de Segurança Coletiva (CLAUDE, 1984) foi gerada com base no paralelo teórico entre, de um lado, a atuação dos cidadãos dentro de seus respectivos Estados-nação e, de outro, a ação destes Estados-nação no Sistema Internacional. Propunha-se, nesse sentido, que instituições internacionais regulariam a interação entre os Estados, impediriam seus conflitos, garantiriam a paz e a estabilidade, assim como promoveriam tanto a cooperação quanto o bem-estar mútuo de suas partes componentes. Concebia-se, dessa maneira, uma equivalência entre as funções que o Estado realizaria junto a seus cidadãos e as funções que uma organização internacional de segurança coletiva deveria operar junto a seus Estados-

---

<sup>31</sup> Embora Wæver (2004, p.56) argumente que o segundo conceito derivou do primeiro, parece-me que ambos se co-constituíram simultaneamente: um torna a articulação do outro possível no contexto histórico específico do entreguerras, o pano de fundo essencial para que ambos os conceitos adquirissem coerência e eficácia em termo políticos.

membros.<sup>32</sup> Da mesma forma, pretendia-se promover a obediência dos Estados e fazer com que seus interesses particulares estivessem subordinados aos interesses coletivos da instituição (a paz, a estabilidade, a segurança do sistema internacional), em clara correspondência com a conduta esperada dos indivíduos no plano nacional (HAFTENDORN, 1991, p.7).

Ao contrário da Balança de Poder (que prevê a formação alianças entre um conjunto restrito de membros, tendo caráter não-universal e excludente), a noção de Segurança Coletiva tinha como estratégia a *inclusão* de potenciais agressores entre os membros de instituições que se pretendem universais, como a Liga das Nações ou a ONU. Ademais, pressupunha a criação de arranjos institucionais que tratassem a ameaça à segurança de um dos membros como uma ameaça à segurança de todos, demandando e viabilizando respostas coletivamente articuladas entre todas e cada uma das partes (CLAUDE, 1962). O fato de o presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921) – que se destacou como o principal proponente no novo conceito em seus famosos 14 Pontos<sup>33</sup> – preferir a idéia de Equilíbrio de Poder em favor da noção de “Comunidade de Poder” é bastante ilustrativo neste sentido. O insucesso da Liga das Nações e a eclosão da Segunda

<sup>32</sup> Haftendorn (1991, p.7) argumenta, ainda segundo esta concepção, que “as organizações internacionais deveriam amparar o Império da Lei [rule of law], ou até mesmo o governo mundial”.

<sup>33</sup> A Liga das Nações foi proposta originalmente pelo “Coronel” Edward M. House (diplomata norte-americano e conselheiro do Presidente Wilson em assuntos internacionais) para os britânicos em setembro de 1915. Em maio de 1916, Wilson delineia a instituição, embora só venha incluir os Estados Unidos no projeto em janeiro de 1917. Em abril deste último ano, os Estados Unidos entram na Primeira Guerra Mundial. Os 14 Pontos são considerados a base para as negociações de paz que resultaram no Tratado de Versaillies e a fonte de inspiração original da idéia de Segurança Coletiva. As proposições somente são articuladas sistematicamente pelo Presidente Wilson no dia 08 de janeiro de 1918 perante o Congresso norte-americano. Na ocasião, os Estados Unidos ainda estavam em guerra, o que justifica o conteúdo em parte geral (político-diplomático) e em parte específico (tático-estratégico) das demandas. Wilson dividiu os pontos originalmente em dois conjuntos. Os oito primeiros pontos eram as demandas de cumprimento obrigatório, ou seja, as condições que devem (*must*) necessariamente serem cumpridas para a resolução do conflito. Os seis outros pontos são negociáveis, apesar de imperativos (*should*). O oitavo ponto trata especificamente da criação da Liga das Nações. Os 14 Pontos são: [8 obrigatórios] (1) A diplomacia aberta ou pública [abolição da Diplomacia Secreta]; (2) A liberdade nos altos mares em tempos de guerra ou de paz; (3) O desarmamento geral começando pela redução dos arsenais até níveis compatíveis com a segurança doméstica; (4) A remoção das barreiras comerciais e o estabelecimento da igualdade nas trocas entre todas as nações; (5) A resolução imparcial das disputas coloniais, acomodando interesses dos nativos e das potências coloniais envolvidas; (6) A restauração de Bélgica; (7) A evacuação do território russo; (8) O estabelecimento da Liga das Nações para assegurar as garantias mútuas de independência política e integridade territorial para grandes e pequenos estados; [6 negociáveis] (9) Evacuação de Restauração do território francês, incluindo a Alsácia-Lorena; (10) Autonomia para as minorias nos Impérios Austro-húngaro e Otomano; (11) Reajustamento das fronteiras italianas; (12) Evacuação dos Bálcãs; (13) Internacionalização dos Dardanelles; (14) Criação de um Polônia independente com acesso ao mar (KISSINGER, 1994, *The New Face of Diplomacy: Wilson and Treaty of Versailles*).

Guerra Mundial, contudo, permitiriam que realistas clássicos – como Edward H. Carr (1939) e, sobretudo, Hans J. Morgenthau (1948) – contestassem a pressuposição da harmonia de interesses estatais presente no raciocínio wilsoniano. Estes e outros autores argumentavam basicamente que as relações entre Estados não se davam com base em idéias e na moralidade, e sim fundamentadas nas relações de poder e no interesse nacional.

O abalo na credibilidade da idéia da segurança coletiva concedeu ensejo para o avanço da retórica da Segurança Nacional. Ocorre a (re)introdução deste conceito no vocabulário de analistas internacionais e sua difusão na retórica das lideranças políticas da época, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1940. Porém, em movimento contrário, a Carta do Atlântico<sup>34</sup> de agosto de 1941 inseria dois novos elementos ao conceito tradicional de Segurança Nacional como condições necessárias à sustentação de um sistema de segurança duradouro: (1) a renúncia à força e (2) os direitos humanos (HAFTENDORN, 1991). Mais uma vez, renovou-se a idéia que a segurança de todos os membros somente estaria garantida por um sistema de Segurança Coletiva, que somente permitiria o uso da força em casos excepcionais como, por exemplo, em legítima defesa. Mais uma vez, promoviam-se normas e princípios universais para informar a conduta tanto de indivíduos quanto de Estados.

Contudo, assim como ocorrera anos antes com a Liga das Nações, o Sistema das Nações Unidas teve sua eficácia minada quando a busca pela segurança nacional pela predominou sobre os interesses da segurança coletiva. Nas palavras de Haftendorn:

Enquanto a Liga das Nações fracassou em lidar com a ascensão do Fascismo e do Nazismo, e [conseqüentemente] entrou em colapso às vésperas da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas se tornaram ineficazes com a emergência das duas potências preponderantes, os Estados Unidos e a União Soviética, e sua reivindicação mutuamente exclusiva de dominação mundial, que lançou as bases para a Guerra Fria. [...] Como conseqüência, o paradigma hobbesiano reganhou proeminência nos assuntos internacionais. A sobrevivência nacional, e não a segurança internacional ou o governo mundial, se torna o objetivo primordial da nação (HAFTENDORN, 1991, p.8).

---

<sup>34</sup> A “Atlantic Charter” foi o documento base que fundamentou os princípios que viriam a nortear a reestruturação da ordem internacional ao longo da segunda metade do século XX, ao servir de base para a Carta das Nações Unidas em 1942.

É exatamente nesta fase inicial da disputa bipolar que o discurso da Segurança Nacional entra com grande força nos Estados Unidos e ganha, em um curto espaço de tempo, destacada centralidade nos debates políticos e acadêmicos do país. No princípio da Guerra Fria, o bloco ocidental considerava o desafio soviético como uma ameaça em variadas frentes, incluindo as disputas de caráter social, político, ideológico e econômico. Porém, na medida em que a URSS obteve domínio sobre a tecnologia de produção de artefatos nucleares e a corrida armamentista com os Estados Unidos se dinamizou, esta concepção mais ampla de ameaças à segurança deu lugar a uma conceitualização cada vez mais estreita (Buzan, 1997, p.6). Os discursos de segurança adotaram, então, um foco predominantemente militar-tecnológico e as teorias de dissuasão adquiriram centralidade nos debates acadêmicos e na prática política internacional.

O conceito de Segurança Nacional – agora permeado por este viés militarista e técnico – ganha espaço no debates da disciplina e também nos círculos de tomadores de decisão norte-americanos. Segundo Wæver (2004, p.56), dois fatores explicam esta rápida adoção no contexto norte-americano: (1) o efeito mobilizador do conceito, que serviu como ferramenta útil para superar a (até então) tradicional reticência norte-americana em manter esforços contínuos de guerra e (2) seu potencial de expressar e catalisar a então nascente rivalidade geopolítica com a URSS, justificando-a e, em certo sentido, exigindo uma maior congruência e empenho entre os setores militares e não-militares da sociedade norte-americana. Além disso, serviria de fundamento para que estes mesmos setores permitissem ao governo implementar políticas públicas extraordinárias para se contrapor ao novo antagonista externo e à potencial “infiltração” desta na comunidade política dos Estados Unidos. Dessa forma,

A Segurança Nacional foi uma idéia, uma doutrina e uma instituição delineada para conectar a tradicional divisão entre os interesses do Estado no exterior e seus interesses domésticos, assim como para fundir a cultura da vida cotidiana à da Defesa do interesse nacional. (...) Esta mutação da [idéia de] Defesa para a de Segurança foi exigida para [que se pudesse] escapar aos limites materiais e territoriais impostos pelo legado semântico da [noção de] Defesa, com seu foco estritamente militar [voltado para a proteção contra ameaças de caráter exclusivamente externo], [um sentido] que se mostrou inadequado para o escopo [cada vez mais] abrangente requerido neste [novo] momento (MCSWEENEY, 1999, p.20).

É neste contexto que o conceito de Segurança Nacional se estabelece decisivamente nos Estados Unidos e estimula uma profunda mutação na identidade na-

cional do país: ao conceber o engajamento internacional como requisito indispensável para a consecução e/ou preservação da identidade e dos interesses nacionais dos Estados Unidos, a retórica da segurança nacional possibilitou ao país superar sua tradicional reticência de viés *isolacionista* para passar à fase *internacionalista* de sua política externa (MCSWEENEY, 1999, p.21). Tal retórica ganha forma precisamente porque a justificativa para atuação internacional dos Estados Unidos não se restringia somente à busca dos *interesses* nacionais norte-americanos, mas se referia à manutenção da própria *segurança* nacional do país: a lógica era a de que enquanto estes primeiros objetivos poderiam ser fugazes, a segunda meta se apresentaria como um imperativo inescapável, cuja precedência independe de quaisquer conjunturas específicas (DER DERIAN, 1995). Mais do que sobrepujar em relevância, o segundo conceito efetivamente subordinava o primeiro: nas palavras de McSweeney (1999, p.21)

O conteúdo do [conceito de] ‘interesse nacional’ mudou [seu significado] da busca pelo Bem-estar característica dos primeiros anos do *New Deal* para um sentido praticamente sinônimo à fórmula da Segurança Nacional [cerca de] uma década depois.

As mutações engendradas neste crucial período não param por aí. A Guerra Fria vem também para consolidar a inversão semântica iniciada logo após o fim das Guerras Napoleônicas. Assim, se no início do século XIX, o indivíduo começara a *compartilhar* a prerrogativa de ser o objeto referencial da segurança com o Estado (isto é, com a coletividade política), a metade do século XX marcou o momento em que a segurança do indivíduo se torna plenamente *subordinada* à segurança nacional. Como bem resume McSweeney:

A ‘segurança’ na Guerra Fria percorreu um longo caminho desde suas origens [enquanto a noção de] ‘estar livre de preocupação’ e desde seu uso inicial em referência à pessoa. Neste momento, [a segurança] pertencia fundamentalmente ao Estado; as pessoas, assim como as Forças Armadas, eram seus instrumentos e também, potencialmente, seus inimigos. A metonímia da linguagem havia movido o objeto de referência da pessoa para a coisa e para o [Estado que, na anterior concepção liberal inspirada nos teóricos contratualistas, era considerado um mero] instrumento [criado pelos indivíduos e a serviço deles]. A política do interesse nacional, em [conformidade com] as condições deste tempo, vinculou [a segurança] literalmente ao Estado [...]. O Estado se tornou um organismo, apropriando para si a capacidade de *cura* [no latim original] e seus derivativos [leia-se, os múltiplos desdobramentos semânticos do termo ao longo da história] (MCSWEENEY, 1999, p.21).

Agora, em movimento similar ao operado no momento pós-Napoleônico, as mutações na concepção da segurança no nível nacional implicariam profundas transformações na compreensão sobre as possibilidades de segurança no âmbito da coletividade dos Estados. O uso do termo “Segurança Internacional” se incorporou progressivamente à medida que Guerra Fria passou de sua fase inicial – marcada pela promoção de políticas de Segurança Nacional – para um segundo momento – caracterizado pelo drástico acirramento das tensões entre os Estados Unidos e a URSS. A Crise dos Mísseis em Cuba, no ano de 1962, havia servido de alerta para o risco iminente de enfrentamento massivo entre as duas superpotências nucleares, que confiavam suas seguranças a um sistema de dissuasão passível de falhas e de mal-entendidos [*misperceptions*] potencialmente catastróficos (JERVIS, 1976). Ademais, o episódio operou como catalisador para transformações na forma de perceber as reações internacionais: demonstrou-se a possibilidade e a necessidade de se superar ao menos parcialmente o Dilema de Segurança (HERZ, 1950) – segundo o qual incrementos na segurança de um determinado Estado implicam necessariamente em decréscimos de igual proporção na segurança dos demais atores internacionais – pensando agora na possibilidade de cooperar mesmo em um ambiente de auto-ajuda regido por esta lógica de soma-zero (JERVIS, 1978; AXELROD & KEOHANE, 1985).

Com o reconhecimento de que mesmo uma estratégia de segurança nacional modificada não poderia evitar um holocausto nuclear, a ênfase [do conceito] mudou de um paradigma de segurança internacional ao invés de [segurança] nacional. [...] O conceito de *segurança internacional* é baseado em um mútuo interesse em sobrevivência sobre condições de dissuasão nuclear e no reconhecimento de que um adversário vai ser dissuadido a não atacar por causa de seus próprios auto-interesses. [Dessa forma] a segurança internacional, em contraste com a segurança nacional, implica que a segurança de um Estado está profundamente ligada àquela de outros Estados, mesmo que apenas um único outro qualquer. Os Estados são interdependentes em temas de segurança de tal modo que a segurança de um é fortemente afetada pelas ações do outro, e vice-versa (HAFTENDORN, 1991, p.9, grifo do autor).

Em poucas palavras, conforme se caminhava para a *détente* na década de 1970, ganhou terreno a idéia de que era necessário algum controle sobre a dinâmica de escalada do conflito entre as superpotências para proteger o sistema internacional contra a possibilidade de uma catastrófica confrontação nuclear. Entende-se, então, que a busca irrestrita pela segurança nacional, tanto por parte dos Estados Unidos, quanto da URSS, poderia ter conseqüências nefastas para o conjunto

mais amplo de atores internacionais. Com isso, amplia-se o escopo da segurança, que não mais se referia somente aos atores internacionais separadamente enquanto unidades, mas *também* ao Sistema Internacional de Estados. Nesse sentido, a idéia de Segurança Internacional surge como uma reação às conseqüências não-previstas das políticas de Segurança Nacional de Estados Unidos e URSS: paradoxalmente, a busca desenfreada pela segurança, ao invés de aliada, se tornara uma ameaça à paz internacional (WÆVER, 2004). Conforme as palavras de Sheehan, esta mutação:

Refletiu a crença de que, no contexto da relação de mútuos reféns nucleares [estabelecida] entre os Estados Unidos e a União Soviética, e [tendo em vista] as capacidades militares massivas de ambas a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia, era necessário [1] buscar modos de incrementar a segurança de um determinado ator sem necessariamente ameaçar reduzir a do [seu] potencial adversário, e [dessa forma] [2] procurar manter a estabilidade geral do sistema internacional (SHEEHAN, 2005, p.2).

O progressivo uso do conceito de Segurança Internacional, entretanto, não fez com que a noção de segurança nacional fosse posta em segundo plano. Muito pelo contrário. Como já argumentamos, as agendas políticas associadas aos termos se relacionaram de forma bastante íntima, pois o primeiro passou a ser tido como instrumento necessário para manutenção do segundo. Wæver argumenta que esta intensa afinidade entre os dois conceitos remonta ao período do entre-guerras e à Liga das Nações, sendo resgatada posteriormente no contexto da Guerra Fria e da instituição da ONU. Segundo nos informa o autor:

A Segurança Internacional não nega à Segurança Nacional; ao invés disso ela contém [em si própria] a suposição que a verdadeira Segurança Nacional só pode ser concretizada enquanto uma [manifestação da particular da] Segurança Internacional, ao mesmo tempo em que [se crê que] a Segurança Internacional não visa garantir a segurança de algo [de natureza] internacional, mas a prover Segurança Nacional de um modo saudável [para cada Estado que compõem o Sistema Internacional] (WÆVER, 2004, p.59).

Dentro desta lógica, a articulação *coletiva* na esfera internacional se torna, uma vez mais, tanto instrumento quanto condição indispensável para se alcançar à segurança *individual* dos Estados, conformando um movimento muito próximo ao raciocínio que informa a idéia de Equilíbrio de Poder. O Estado manteve seu posto como o objeto ao qual a segurança se referia, embora este anseio fosse perseguido, agora, por vias diversas, entre elas a atualização de práticas coletivas até

então relegadas ao passado. Ele permaneceu como o ser cuja existência que devia garantida e protegida. O conceito de segurança ainda não era problematizado consistentemente nos meios políticos e/ou acadêmicos; ainda se mantinha imune a contestações.

As primeiras críticas a esta visão convencional do conceito de segurança e das teorias tradicionalistas dos Estudos de Segurança Internacional começaram a surgir no campo acadêmico – mesmo que de forma embrionária – na primeira metade da década de 1980. À época, a derrota norte-americana na Guerra do Vietnã (1959-1975) havia difundido-se um claro questionamento sobre a eficiência de ações militares para a resolução de problemas políticos e econômicos. Além disso disseminou-se paulatinamente neste período a percepção de que a guerra se tornara um recurso improvável nas relações entre um grupo substancial de países. Três fatores influenciaram este abalo na centralidade das questões estratégico-militares nos estudos de segurança internacional: (1) o relativo sucesso das estratégias dissuasão nuclear em estabilizar as relações entre o Leste e o Oeste; (2) as políticas de desmilitarização promovidas por Gorbachev e; (3) a conformação de uma incipiente comunidade de segurança entre os Estados Unidos, o Japão e a Europa. Estes três fatores permitiram, tanto a acadêmicos quanto a tomadores de decisão pensar que a URSS poderia participar desta esfera de paz entre os principais centros geoeconômicos do mundo (BUZAN, 1997, p.6) e assim minimizar consideravelmente os riscos de um embate militar entre as duas superpotências.

Na exata medida em que a iminência da guerra entre os principais atores do sistema internacional era posta em dúvida, as questões militares tiveram sua centralidade nos debates abalada, fazendo com que o paradigma tradicionalista a elas interligado se visse obrigado a dividir as atenções dos analistas – que antes eram quase que exclusividade suas – com outras agendas e pautas. Desde a segunda metade da década de 1970, por exemplo, temas relativos à economia internacional e questões ambientais já eram tidos como fatores capazes de influenciar fortemente tanto as dinâmicas da segurança nacional de um determinado país quanto a estabilidade regional de um dado complexo de segurança. Tínhamos, assim, um contexto de diversificação de “fontes de ameaça” que emergiu paulatinamente e lançou as bases para o que ficou conhecido como a *agenda ampliadora* dos Estudos de Segurança Internacional.

Se na seção acima nos debruçamos sobre os usos do conceito na linguagem cotidiana ao longo de um amplo lapso temporal, agora examinaremos, em maior detalhe e dentro de um intervalo de tempo mais reduzido, a literatura estritamente acadêmica pioneira deste inovador debate. Após identificar na diversificação das fontes de ameaça (ULLMAN, 1983; MATTHEWS, 1989) e na expansão dos objetos de referências para os cinco setores (BUZAN, 1983) os dois movimentos que permitiram uma ampla problematização do conceito de Segurança, trabalharemos a proposta teórica da Escola de Copenhague, nos focando sobre a teoria da securitização de Ole Wæver (1989).

## **2.2.**

### **O caminho até Copenhague: os debates tradicionais e a crítica da agenda ampliadora**

Antes de tratarmos da reformulação teórica da agenda dos estudos de segurança, cabe especificar em maior minúcia a que teorias as novas agendas se contrapõem. Na seção anterior abordamos as metamorfoses político-históricas que tiveram lugar nos ambientes domésticos dos Estados e na dinâmica do sistema internacional, indicando de que forma estas mutações influenciaram as diferentes concepções de segurança empregadas ao longo dos séculos. Agora, quero focar menos os fatores externos à disciplina e mais sobre o debate – inicialmente teórico, mas, posteriormente, também metateórico – que serviu de pano de fundo para redefinição da segurança nas Relações Internacionais. Para tanto, apresento de forma sucinta as contribuições de autores-chave das abordagens tradicionais do estudo de segurança internacional. Foco-me sobre as teorias que emergem após a Segunda Guerra Mundial, época considerada a “Idade Dourada” (a *Golden Age* de WALT, 1991) para as visões tradicionais dada a incontestável preponderância de que dispunham sobre as demais alternativas teóricas. Em seguida, apresento as críticas iniciais dos teóricos ampliadores de agenda de segurança, para chegar posteriormente à Escola de Copenhague e à Teoria da Securitização.

#### **2.2.1.**

##### **As abordagens tradicionais**

A clássica noção do Dilema de Segurança formulada por John Herz (1950) é um dos mais representativos exemplos do pensamento sobre segurança interna-

cional em seu sentido tradicional, assim como um dos mais importantes pilares teóricos a fundamentar esta corrente de reflexão. Segundo Herz, em uma sociedade anárquica, não havendo autoridade superior que possa regular os (eternos) conflitos entre unidades em interação, as partes não contam com ninguém além delas próprias para garantir sua segurança: trata-se de um ambiente de auto-ajuda onde se opera um jogo de soma-zero no qual o poder adquirido por um estado “A” implica o declínio automático da segurança de “B”, “C”... “N”. Em poucas palavras, o dilema de segurança indica a dificuldade enfrentada por Estados auto-interessados em estabelecer algum grau de cooperação no campo da segurança em um ambiente anárquico.

A ocorrência da Segunda Guerra Mundial contribuiu para a ascensão desta lógica da busca inescapável pela sobrevivência entre os Estados dentro da disciplina de relações internacionais. Neste contexto, nomes como Hans Morgenthau (1948) e Kenneth Waltz (1979) se tornaram proeminentes representantes da nova ortodoxia teórica. A principal questão que norteia esta agenda de pesquisa é: como garantir a constante autonomia do Estado em uma ambiente de insegurança? Conforme a narrativa desta corrente realista – em sua versão clássica ou na leitura estrutural neo-realista – o objetivo primeiro, último e único dos Estados é maximizar seu poder (MORGENTHAU, 1948) e/ou sua segurança (WALTZ, 1979), com vistas a garantir sua sobrevivência em um sistema internacional anárquico e, conseqüentemente, ameaçador (HERZ, 1950).

A prevalência do neo-realismo nas décadas de 1970 e 1980 daria sustentação a esta perspectiva, atribuindo à balança de poder o *status* de garante da segurança internacional, da ordem entre os Estados, da própria estabilidade sistêmica e, conseqüentemente, da paz. Kenneth Waltz é, sem dúvida, a referência mais significativa nesse sentido, pois defende que se há uma teoria das relações internacionais, esta seria a da balança do poder (WALTZ, 1979, p.118).<sup>35</sup> Em uma significativa ruptura frente aos realistas clássicos, Waltz entende o poder não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento utilizado pelos Estados para *assegurar* sua posição no sistema. Se em Morgenthau o objetivo dos Estados é maximização do poder (pois apenas o poder limita o poder), em Waltz a meta última das

---

<sup>35</sup> Para o autor, o equilíbrio de poder é o resultado inerente e inescapável de um sistema internacional anárquico e marcado pela lógica de auto-ajuda. Ele deriva da distribuição das capacidades materiais e não da ação voluntária de estadistas, como pretendia Morgenthau.

unidades no sistema internacional é maximização de sua própria segurança, independente se esta será alcançada reforçando-se o equilíbrio de poder ou abalando-o.<sup>36</sup> A segurança é o objetivo e o fim *constante* e a distribuição das capacidades materiais é a *variável* e o meio que se altera e serve de parâmetro para o cálculo racional dos Estados auto-interessados no jogo do equilíbrio de poder internacional. Em suma, a busca dos Estados pela segurança é a determinante da estabilidade e a paz.

Esta visão tradicional da segurança permaneceu muito tempo imune a críticas, pois mesmo depois do fim da Guerra Fria estas abordagens continuaram a dispor de seguidores fieis e árdios defensores. Escrevendo em 1995, John Mearsheimer demonstrava alguma ansiedade e apreensão diante da crescente fragmentação do poder em um contexto internacional onde os Estados Unidos se mostravam como a potência preponderante, mas onde o Japão e a União Européia ganhavam progressivamente mais espaço. Considerado um dos herdeiros intelectuais de Waltz, Mearsheimer (1995) argumenta que três foram os fatores que contribuíram para a estabilidade na Europa após a Segunda Guerra Mundial: (1) a bipolaridade, (2) um balanço militar igualitário e (3) a existência de armas nucleares. Em outras palavras, a principal responsável pela manutenção da paz na região foi a eficiente e robusta dissuasão (*deterrence*) viabilizada pela dinâmica de poder própria da Guerra Fria. Inspirada pelo realismo estrutural e permeada por uma preocupação primeira com a sobrevivência estatal em um ambiente internacional anárquico, a visão pessimista de Mearsheimer identifica as causas da guerra na distribuição e no caráter do poder militar. Trata-se de uma teoria sistêmica que busca na estrutura do sistema internacional – e não na natureza individual dos Estados – a explicação para a Guerra e a violência internacional.

A crença na racionalidade dos atores perpassa toda a análise e explicita-se na referência do autor aos cálculos de custos, riscos e benefícios que tanto dissuadem os Estados quanto favorecem a sua agressividade. A igualdade de poder aparece como um importante fator explicativo da paz: desigualdades de poder incitam

---

<sup>36</sup> A depender do cálculo racional destes atores eles podem optar pelo não-equilíbrio. Para os atores mais fracos pode ser mais interessante e prudente a adesão (*bandwagon*) à coalizão mais forte do que à mais fraca: desde haja a possibilidade de ganhos, sem que estes tenham sua segurança ameaçada, pode ser mais interessante apostar no desequilíbrio do que em equilibrar (*balance*) e correr o risco de ficar à mercê dos países mais fortes de um coalizão vencedora e agora sem obstáculos à suas potenciais pretensões imperialistas de maximização de poder.

a guerra ao aumentar o potencial de sucesso de uma agressão. Além disso, contribui para a dissuasão a presença de armas nucleares, pois elevam consideravelmente os custos e riscos de um conflito. O hiper-nacionalismo é tido como o mais importante fator doméstico na explicação da guerra, embora se apresente subordinado às dinâmicas do sistema internacional.

Em suma, o neo-realismo tanto de Waltz quanto de Mearsheimer advoga que a segurança internacional e a estabilidade sistêmica (paz) são mantidas pela balança de poder, seja através do efetivo uso do poder militar (violência) ou da ameaça de utilizá-lo (dissuasão). Sua concepção de segurança não abarca elementos como a ideologia ou a economia, tidos como secundários e derivados da distribuição do poder militar. A segurança internacional é intimamente relacionada à segurança estatal: a sobrevivência do Estado é a meta última. A instabilidade sistêmica e a guerra são tidas como ameaças esta última segurança. Nesse sentido, os autores operam um elogio da estabilidade, da manutenção do *status quo*, mas não necessariamente nos indicam uma paralisia histórica. Apontam – como em Morgenthau – para a percepção de uma estabilidade dinâmica, permeada por um profundo pessimismo frente a transformações sistêmicas potencialmente ameaçadoras.

Em poucas palavras, podemos resumir a agenda tradicional na seguinte frase: os Estudos de Segurança se dedicam basicamente à segurança do Estado, medida em termos de seu poder material disponível para lidar com ameaças de cunho essencialmente militar em um sistema internacional anárquico (WALT, 1991). Ou, como sintetiza McSweeney (1999, p.36), em sua Idade Dourada, a segurança “é uma condição do Estado, a ser alcançada pelo Estado, através da instrumentalização do poder militar do Estado”.

### **2.2.2. A crítica da agenda ampliadora**

Apesar da clara primazia das teorias tradicionais, já nos primeiros anos da década de 1980 podemos identificar o início de um incipiente debate sobre o conceito e as concepções vigentes sobre segurança (inter)nacional. Diante de uma cada vez mais disseminada percepção de que as perspectivas clássicas teriam se tornado inadequadas, pôde ganhar terreno uma abordagem ampliada que abarcas-

se outros setores ou domínios para além do militar nas análises sobre questões de segurança.<sup>37</sup>

O ano de 1983 é o ponto de inflexão original para estes novos rumos da subárea. Neste ano, Richard Ullman publicou artigo pioneiro da agenda ampliadora na influente revista *International Security*<sup>38</sup> defendendo uma redefinição da segurança. O autor nos fala do perigoso equívoco em que se incorre ao tratar a segurança nacional somente em termos militares, pois assim se negligenciavam outras tantas fontes de insegurança e se promove uma “imagem profundamente falsa da realidade” (ULLMAN, 1983, p.129). Tratando pela primeira vez de ameaças não-militares, Ullman redefine a segurança como:

Uma ação ou seqüência de eventos que (1) ameace drasticamente e em um relativo curto espaço de tempo à qualidade de vida dos habitantes de um Estado, ou (2) ameace significativamente estreitar a gama de escolhas política disponíveis a um estado ou a entidades privadas não-governamentais (pessoas, grupos, corporações) dentro do Estado (ULLMAN, 1983, p.133).

Esta definição permitiu ao autor incluir na agenda da subárea, “outras dimensões de segurança” como a questão ambiental, o controle sobre recursos energéticos e grandes catástrofes naturais. Ullman argumenta que apesar de a possibilidade de ocorrência de um grande terremoto na Falha de San Andreas (Califórnia) ser maior que as chances de ocorrer uma confrontação nuclear entre os Estados Unidos e a URSS, o governo norte-americano aloca grande quantia de recursos para a segunda agenda e quase que negligencia a primeira.<sup>39</sup>

Porém, apesar de já significar um significativo avanço, o artigo de Ullman não representa uma ruptura drástica com as teorias anteriores, pois ainda mantém

<sup>37</sup> Comumente, argumenta-se que a dissolução da URSS, em 1991, evidenciou a franca insuficiência analítica das perspectivas tradicionais e forneceu as condições para que o debate sobre o conceito de segurança saísse de seu estado de latência. A afirmação é correta, ao menos parcialmente: como veremos a seguir, podemos localizar os primeiros movimentos de problematização das agendas tradicionais antes mesmo do fim da Guerra Fria, mas é fato que o desmantelamento da URSS foi um duro golpe para as teorias tradicionais, representando um momento de aprofundamento das críticas, mas não seu momento original.

<sup>38</sup> O fato de o argumento contestador ter sido publicado na *International Security* é bastante significativo, dado o viés claramente tradicionalista do periódico. Sheehan (2005, p.45), por exemplo, nos diz que “o artigo de Ullman não é particularmente radical. Em muitos sentidos, ele é importante tanto por onde e quando ele aparece quanto pelos detalhes aos quais ele realmente mencionava. [...] Talvez a significância do artigo esteja [relacionado ao fato de] ele ter sido publicado na *International Security*, o principal [flagship] periódico dos estudos realistas de segurança, [...] gerando a exigência de se refletir sobre premissas anteriormente implícitas, [um movimento] que foi tão saudável quanto longamente adiado”.

<sup>39</sup> Grandes catástrofes naturais devem ser inseridas nas agendas de segurança nacional, pois geram grandes danos e simplesmente “não podem ser dissuadidas” (Ullman, 1983, p.138).

seu foco na retórica da segurança *nacional*, estadocêntrica e realista. Nesse sentido, seu argumento representa um movimento apenas parcial rumo a uma definição mais ampla e holística da segurança.

Seu texto, porém, continua sendo um importante marco. Com Ullman, pela primeira vez insere-se o debate sobre as fontes de ameaças não-militares e se abre o caminho para questionar pressupostos sobre as formas de vulnerabilidade que antes eram tidos como dados na subárea. Realizava-se o primeiro movimento de ampliação nas discussões sobre acadêmicas sobre a temática da segurança; uma ampliação das potenciais fontes de ameaça ao Estado.

Ainda em 1983 temos mais uma seminal contribuição ao debate. Neste ano Buzan (1983) caminha no mesmo sentido de ampliação, enumerando cinco diferentes *setores* (militar, político, econômico, societal e ambiental) que caberiam ser pensados como potenciais fontes a partir das quais poderiam ser geradas ameaças. Conseqüentemente poderíamos falar de não só de um, mas de cinco formas de segurança: a segurança militar, a segurança política, a segurança econômica, a segurança societal e a segurança ambiental.

Desta ampliação deriva a distinção operada por Buzan (1987; 1991, p.23-25) entre os Estudos de Segurança Internacional – que abarcam os cinco setores – e os Estudos Estratégicos – que se dedicam unicamente ao setor militar. Ao contrário de Walt (1991), que considera as ameaças destes outros setores como meros “problemas”, Buzan as eleva ao *status* de questões de “segurança”, considerando-as como perigos significativos à sobrevivência do Estado. Segundo o comentário de Messari:

O objetivo da redefinição e ampliação da agenda de segurança internacional tal como definida acima é adequar instrumentos distintos a ameaças distintas. Foi por isso que se estabeleceu a distinção entre assuntos de segurança de alta intensidade, e assuntos de segurança de baixa intensidade. Com os assuntos de segurança de alta intensidade, ou *hard security*, se usa o aparelho militar para enfrentar estas ameaças. Com os assuntos de segurança de baixa intensidade, ou *soft security*, se usam meios alternativos para conter as ameaças. Assim, contra ameaças ambientais ou migratórias, o aparelho militar é inócuo, ao passo que não há como conter um ditador que esteja ameaçando seus próprios cidadãos sem ameaçar usar o aparelho militar. Em suma, era necessário evitar a mobilização de todas as potencialidades nacionais para tratar certas ameaças, mas ao mesmo tempo, era necessário tratar estas questões como ameaças à segurança. Portanto, para evitar a ineficiência, o desperdício e a inadequação de meios e fins, acadêmicos e tomadores de decisão na área de segurança internacional optaram pela distinção entre os dois tipos de ameaça (MESSARI, 2003, p.133).

Porém, talvez mais importante que esta ampliação para os cinco setores proposta por Buzan é a ampliação dos “objetos de referência” da segurança que o autor apregoa. Segundo o crucial argumento do autor, não somente o Estado deveria ter sua segurança garantida. Também os indivíduos “abaixo” do Estado e o Sistema Internacional “acima” dele deveriam ser protegidos contra ameaças de diversas naturezas. Nas palavras do autor:

Enquanto um conceito, a segurança claramente requer um objeto de referência, pois sem uma resposta para a questão “A segurança de que?” a idéia não faz sentido. Responder simplesmente “o Estado” não resolve o problema [...]. Rapidamente se descobre que a segurança tem muitos objetos de referência possíveis. Estes objetos da segurança multiplicam-se não só conforme aumenta o número de membros na Sociedade de Estados, mas também na medida em que olhamos “para abaixo e através” dos Estados para o nível dos indivíduos, assim como “para cima e além” [dos mesmos Estados] para o nível do sistema internacional como um todo (BUZAN, 1991, p.26).

Assim, o argumento de Buzan é inovador quando comparado ao de Ullman, pois além de ampliar os tipos de ameaça, insere outros objetos de referência no campo de pensamento do analista. Mas apesar deste novo avanço, o Estado ainda tem a primazia como o mais relevante objeto de referência. Agora, porém, esta primazia não mais implica exclusividade: para a teoria ampliadora dos Estudos de Segurança o Estado compartilha com indivíduos e o sistema internacional (ou até outros sujeitos/objetos) a prerrogativa de ser o objeto da segurança. Os dois movimentos de ampliação operados por Ullman e, sobretudo, por Buzan fornecem, assim, base e sustentação teórica para as metamorfoses que gradativamente ganhavam maior espaço no campo político internacional.<sup>40</sup> E é precisamente esta não-hierarquização das questões de segurança que elimina a separação entre *high politics* (de cunho militar) e *low politics* (focada sobre outras questões). É esta horizontalização tanto dos tipos de ameaça quanto dos objetos aos quais se deve prover segurança que abre caminho para a contribuição da Escola de Copenhague para os Estudos de Segurança Internacional.

<sup>40</sup> Nos anos seguintes, a agenda ampliadora ganhou importantes adeptos que contribuem para este movimento dando voz e disseminando o argumento da ampliação em outros fóruns de debates. Jessica Matthews (1989), por exemplo, opera movimento muito próximo ao realizado por Ullman: em artigo publicando na igualmente tradicionalista e influente *Foreign Affairs* e cujo título também era “Redefining Security”, a autora reitera a proposta de redefinição do conceito de segurança para abarcar as progressivamente mais relevantes questões ambientais nas agendas de segurança nacional. Igualmente significativa é uma edição especial da revista *Survival* (v. 31, n. 6, 1989) dedicada inteiramente à “aspectos não-militares da estratégia” (fundada em 1958, antes mesmo da *International Security*, a *Survival* é considerada ainda mais conservadora).

### 2.3.

#### A Escola de Copenhague e a Teoria da Securitização de Ole Wæver

A partir das críticas às teorias convencionais de segurança surgem duas novas vertentes de caráter antitradicionalista na subárea: (1) a Perspectiva Crítica – inspirada nos ensinamentos da Escola de Frankfurt – e (2) a Escola de Copenhague – de corte social-construtivista. Os adeptos da primeira abordagem estudam a questão da segurança com o propósito de assentar as bases para a *emancipação* da pessoa humana, em conformidade com o ideal moderno e, sobretudo, iluminista de libertação pela Razão Crítica. Já o segundo grupo de estudiosos analisa os mecanismos de produção intersubjetiva da ameaça e as conseqüências políticas da articulação de discursos de segurança, adotando um instrumental analítico que se pretende desprovido de comprometimentos normativos explícitos.

Embora reconheçamos a indiscutível relevância e crucial contribuição dos Estudos Críticos de Segurança,<sup>41</sup> as ferramentas analíticas oferecidas pela Escola de Copenhague nos parecem suficientes e adequadas se nos propomos a analisar como a Tríplice Fronteira foi inserida na agenda de segurança norte-americana. Em outros termos, se temos como objetivo entender as dinâmicas discursivas e institucionais de inserção da região de confluência das fronteiras de Brasil, Argentina e Paraguai no mapa geopolítico norte-americano de combate ao terrorismo internacional, uma abordagem que analise a construção intersubjetiva de ameaça e compreenda algumas das práticas políticas associadas a esta articulação lingüística específica tem maior utilidade heurística se comparada com as teorias Críticas. Mas qual seria a contribuição específica desta escola de pensamento e quais seriam seus principais expoentes teóricos?

#### 2.3.1.

##### As origens históricas e os desenvolvimentos teóricos da escola de Copenhague

A expressão “Escola de Copenhague” foi criada no ano de 1996 por Bill McSweeney (1996), um dos principais interlocutores C/críticos da vertente. O

---

<sup>41</sup> Ou *Critical Security Studies*, em inglês. As mais completas referências sobre os *Critical Security Studies* são duas coletâneas de artigos organizadas sob forma de livro: Krause & Williams (1997) e Booth (2005). Para uma visão atualizada do debate, desenvolvida pelo principal autor da vertente Crítica no campo dos Estudos da Segurança ver a contribuição de Booth (2008).

autor utilizava o termo para referir a um grupo de pesquisadores europeus, liderados por Barry Buzan e Ole Wæver, que, desde 1988, tem desenvolvido pesquisas sobre o campo da segurança no âmbito do *Copenhagen Peace and Research Institute* (COPRI), sediado na capital da Dinamarca.<sup>42</sup> É importante observar, assim, que apesar de a denominação ter surgido em meados da década de 1990, as contribuições teóricas que posteriormente seriam colocadas sob o rótulo proposto por McSweeney têm origem anterior, remetendo a aproximadamente uma década antes, nos anos 1980. A originalidade da Escola de Copenhague reside precisamente em (1) servir de espaço para fazer convergir em um arcabouço coletivo, teorias que haviam sido desenvolvidas originalmente de forma individual pelos diferentes pesquisadores associados ao grupo e (2) articular o “desenvolvimento criativo” destes novos conceitos com os contextos empírico e teórico europeus (TANNO, 2003; HUYSMANS, 1998). Como observa um destacado comentador, “muitos dos conceitos que caracterizam a abordagem de Copenhague não são desenvolvidos primeiramente dentro da Escola” (HUYSMANS, 1998, p.482). Quando analisamos os principais eixos teóricos em torno dos quais tal abordagem se estrutura, esta origem prévia fica bastante clara.

Em 1998, Buzan, Wæver e Wilde publicam “Security: a New Framework for Analyses”, condensando em um mesmo volume os principais conceitos e proposições da Escola de Copenhague com o declarado propósito de reestruturar o campo dos Estudos de Segurança Internacional. Esta obra e o posterior “Regions and Powers” (BUZAN & WÆVER, 2003) podem ser considerados os textos mais representativos da perspectiva de Copenhague.<sup>43</sup> Analisando-os podemos resumir as principais idéias que informam a análise de segurança proposta pela Escola de Copenhague em três pontos: (1) os setores, (2) os complexos regionais de segurança e (3) a teoria da securitização. No desenvolvimento destes temas, os nomes de Buzan e Wæver são mais uma vez cruciais: os dois primeiros pontos derivam do trabalho individual de Buzan, enquanto o último eixo se origina das reflexões metateóricas de Wæver.

---

<sup>42</sup> O COPRI é derivado do *Centre for Peace and Conflict Research*, criado três anos antes, em 1985. Ole Wæver participa do projeto desde este início, enquanto Buzan somente adere só ao grupo em 1988, quando se tornou diretor do projeto *Non-military aspects of European Security* (HUYSMANS, 1998).

<sup>43</sup> A produção associada ao grupo de pesquisadores de Copenhague é vastíssima, mas os dois livros mencionados podem ser destacados, pois são trabalhos onde os dois principais expoentes teóricos e os mais destacados pesquisadores desta vertente escrevem em co-autoria.

Com vimos na subseção anterior, a conceitualização múltipla da segurança – que expande os tipos de ameaça para cinco setores – e sua concepção horizontal – que estende a qualidade de objeto de referência para indivíduos, sociedades, e atores não-estatais – é proposta por Buzan já em 1983 e posteriormente articulada com o trabalho da Escola em 1998. Também a teoria sobre os complexos regionais de segurança é intuída pelo mesmo autor em 1983 (BUZAN, 1983, p.105), desenvolvida em 1991 (BUZAN, 1991, Capítulo 5, “Regional Security”) e aplicada extensamente em 2003 (BUZAN & WÆVER, 2003).

Da mesma forma que ocorrera com as contribuições de Buzan, também a teoria da securitização de Ole Wæver havia se desenvolvido originalmente no âmbito dos trabalhos individuais do autor e foi posteriormente “trazida para a dinâmica coletiva da Escola vinda de fora” (HUYSMANS, 1998, p.482). Assim como em outros campos da disciplina, o ano de 1989 representou um divisor de águas para o desenvolvimento dos debates metateóricos dentro dos estudos de segurança internacional e também da disciplina de relações internacionais.<sup>44</sup> Neste ano, Ole Wæver (1989) articulou pela primeira vez a idéia de que o fenômeno da Segurança poderia ser entendido como um Ato de Fala (ou *Speech Act* em AUSTIN, 1990 [1955]). Dessa maneira, Wæver lançou as bases para o conceito de securitização, que seria retomado em trabalho posterior (WÆVER, 1995) e incorporado ao arcabouço da Escola de Copenhague no “Framework” de 1998.

### 2.3.2.

#### A virada lingüística e os Estudos de Segurança Internacional

Em 1995, Ole Wæver retoma e aprofunda a discussão original de seu *working paper* de 1989 em artigo no qual defende que a segurança se caracteriza como uma “problemática específica” e que para entendê-la devemos analisar (1) o

---

<sup>44</sup> Neste ano, a publicação de “World of Our Making” de Onuf (1989), “Rules, Norms, and Decisions” de Kratochwil (1989) e do volume “International/Intertextual Relations” organizado por Shapiro & Der Derian (1989) em torno da questão da intertextualidade na teoria/prática das relações internacionais viabilizaria o deslanchar de vias intelectuais alternativas ao *mainstream*. Como posto por um comentador (DEBRIX, 2003, p.3), o “espírito de 1989” impulsionou contestações das bases fundacionalistas do pensamento positivista/racionalista. Neste mesmo ano, Yosef Lapid (1989) identificaria na questão epistemológica a base do chamado Terceiro Debate. Estaríamos diante da cisão entre duas maneiras de pensar a realidade internacional: a disciplina se dividiria entre as perspectivas positivistas e pós-positivistas. A crítica pós-positivista desfiaria os pressupostos do *mainstream* em vários âmbitos. Da questão da linguagem às normas e regras, da identidade ao Estado, múltiplos foram os (novos e velhos) campos pelos quais se enveredaram estas análises alternativas da questão internacional.

campo da prática da segurança e (2) determinadas operações que lhe são típicas. É possível, segundo o autor, “identificar um campo específico de interação social, com um conjunto específico de ações e códigos [que se torna] conhecido por um [determinado] conjunto de agentes como o ‘campo da segurança’” (WÆVER, 1995). O próprio Wæver resume sua proposta na seguinte frase:

What then *is* security? With the help of language theory, we can regard "security" as a *speech act*. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance *itself* is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering "security," a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it. (WÆVER, 1995, p.55, grifo do autor).

Destacava-se desde então a importância de aspectos intersubjetivos, emergenciais e excepcionais normalmente associados às políticas típicas do campo da segurança. Tal discussão é articulada de forma mais clara e sistemática em na obra mais representativa da Escola de Copenhague, conhecida como o “Framework” de 1998. (BUZAN et al., 1998). Neste livro, os autores propõem uma “visão radical” dos estudos de segurança, uma síntese que combine elementos das perspectivas tradicionalistas e ampliadoras, de modo a superar ambas as abordagens. Esta nova proposta seria operacionalizada através da exploração das ameaças a objetos de referência (*referent objects*) e da securitização destas ameaças – os quais poderiam ser tanto militares quanto não-militares. Indicando uma clara ruptura com as abordagens até então desenvolvidas, propunham-se a realizar duas tarefas: (1) trazer a contribuição da teoria social-construtivista para os estudos de segurança, com para entender o processo de construção de ameaças como um tipo particular de política intersubjetiva; e (2) resolver o problema da indefinição do conceito de segurança gerado pela ampliação da agenda, respondendo diretamente às críticas (WALT, 1991) que eram lançadas sobre os “ampliadores”.

Com estes propósitos, os autores da Escola de Copenhague definem o fenômeno da segurança – que se torna sinônimo de securitização – como o “movimento que leva a política além as regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial de política ou como [algo] acima da política” (BUZAN et al., 1998, p.19).<sup>45</sup> As questões securitizadas “são apresentadas como ameaças

<sup>45</sup> Há certa ambigüidade dos autores no que tange a esta questão. A securitização tanto pode ser vista como uma versão mais extrema da politicização (sob influência do pensamento de Buzan),

existenciais, requerendo medidas de emergência e justificando ações que fogem das restrições normais do procedimento político” (BUZAN et al., 1998, p.24). Sendo questões de sobrevivência, elas são tidas como mais importantes que as demais e, conseqüentemente, detentoras de prioridade absoluta. Em outros termos, a retórica da segurança tem dois argumentos implícitos: (1) um de que sem a segurança contra uma determinada ameaça, estaríamos em uma situação indesejável<sup>46</sup> e (2) outro de que temos a necessidade de pagar um preço específico para combater eficientemente esta mesma ameaça.<sup>47</sup>

Como um processo intersubjetivo e socialmente construído “a segurança não reside nos objetos ou nos sujeitos, mas *entre* os sujeitos”. Sua efetividade não depende de uma ameaça real (objetiva) ou meramente imaginada (subjetiva). A segurança é eficaz politicamente quando resulta de uma construção *intersubjetiva*, que, por sua vez, deriva de um processo de *interação* entre agentes sociais em uma dada comunidade política. Nesses termos, o discurso de um potencial ator securitizante por si só não basta para criar uma “questão de segurança”: um tema somente será definitivamente securitizado se a audiência (ou platéia) a qual este ator se dirige e a qual ele requisita as prerrogativas excepcionais para lidar com a ameaça aceita voluntariamente o pedido. O agente securitizador precisa de permissão dos demais sujeitos de sua comunidade política para transgredir legitimamente as regras do jogo político ordinário (KELSTRUP, 2004, p.113). Assim, o sucesso da securitização não é definido pelo ator securitizador, mas pela audiência a qual se direciona o ato de securitização. Uma definição sistemática do conceito é oferecida por Buzan e Wæver, que definem a securitização como:

O processo discursivo através do qual uma compreensão intersubjetiva é construída dentro de uma comunidade política para tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência e possibilitar a requisição de medidas emergenciais e excepcionais para lidar com a ameaça (BUZAN & WÆVER, 2003, p.491).

---

quanto como o próprio oposto que nega a política (sob influência do pensamento Wæver), quando o caráter emergencial das questões securitizadas afeta a normalidade da atividade pública, distorcendo-a e inviabilizando-a (BUZAN et al., 1998, p.29).

<sup>46</sup> Duas sentenças oferecidas por Buzan et al (1998) ilustram de forma clara esta lógica emergencial: (1) “Se não lidarmos [logo] com esse problema, tudo o mais será irrelevante” (BUZAN et al., 1998, p.24; WÆVER, 1995); (2) “Se o problema não for enfrentado agora, será tarde demais e nós sequer estaremos presentes para reparar nossos erros” (BUZAN et al., 1998, p.26)

<sup>47</sup> Somente é possível invocar a força da segurança porque ela própria invoca a imagem de que algo que aconteceria caso ela não estivesse disponível (WÆVER, 1995)

A securitização é, antes de tudo, um ato de fala: o ato de dizer “segurança” é capaz de declarar uma condição de emergência e constituir identidades até então inexistentes, entre elas as de inimigo e de protetor. Nesse sentido, a segurança não se refere a algo “real”, ela não é uma “coisa”. A segurança se constitui a partir de seu próprio proferimento:<sup>48</sup> “a palavra ‘segurança’ é o ato; o proferimento é a realidade primária” (WÆVER, 1995).

Todo este aparato conceitual proposto por Wæver se sustenta na teoria dos atos de fala de John L. Austin, para o qual a linguagem não se resume a declarações (*statements*) falsas ou verdadeiras que se pretendem meramente descritivas. Há, segundo seu raciocínio, um tipo de declaração que está além da dicotomia falso/verdadeiro e é capaz de realizar uma ação por si só. Estes são os atos de fala ou proferimentos performativos<sup>49</sup>, que se contrapõem às declarações de caráter constativo/descritivo. Um exemplo particularmente elucidativo é oferecido pelo próprio Austin. No contexto de uma cerimônia de casamento, o proferimento “Eu aceito” dito pela noiva e pelo noivo tem o poder e a força de *fazer algo*, mesmo sem se referir a algo material e externo ou descrever qualquer objeto. Ao proferir o “Eu aceito”, o casal constitui/institui/cria/faz/gera, naquele exato momento, o matrimônio. Algo é feito pela fala, logo falar é fazer (AUSTIN, 1962, p.5).

Este argumento não implica que falar é a única forma de fazer. Obviamente, há outras ações sociais que independem da fala para terem efetividade política. Matar é um exemplo claro. Não é preciso constituir-se enquanto sujeito lingüístico para assassinar outro ser vivo. Contudo, lançar um míssil contra um campo de refugiados ou perpetrar um atentado terrorista contra um presidente são ações nor-teadas por uma construção lingüística que informa aos atores quem são os amigos a proteger e quem são os inimigos a aniquilar. Nesse sentido, seria mais preciso complementar a proposta de Austin e dizer que “falar *também* é fazer”.

O argumento pioneiro de Nicholas Onuf, por exemplo, caminha em sentido próximo a este. O criador do termo “construtivismo” na Teoria das Relações In-

---

<sup>48</sup> Na versão para a língua portuguesa de “How to do Thing with Words” (Austin), Danilo Marcondes de Souza Filho (1990), traduz *statement* por declaração, *sentence* por sentença e *utterance* por proferimento. Adoto aqui a mesma tradução. Para maiores detalhes, consultar Souza Filho (1990, p.23). Destaque para a ótima apresentação do trabalho de Austin oferecida pelo mesmo tradutor/autor.

<sup>49</sup> O próprio Austin explica a origem da expressão: “The name is derived, of course, from ‘perform’, the usual verb with the noun ‘action’; it indicates that the issuing of the utterance is the performing of an action – it is not normally thought of as just saying something” (AUSTIN, 1962, p.6-7).

ternacionais e um dos primeiros a operar a virada lingüística e no âmbito da disciplina, Onuf também recorre a Austin e à teoria dos atores de fala para fundamentar sua proposição metateórica para a disciplina.

Escrevendo, como Wæver, em 1989, tanto Onuf (1989, 1998), quanto Friedrich Kratochwil (1989) se afastam da concepção tradicional do discurso<sup>50</sup> e defendem que “o mundo social está intrinsecamente conectado à linguagem” (KRATOWIL, 1989, p.6). Para os autores, mais que causal – como em Cox (1981) ou Jepperson et al. (1996) – a linguagem adquire poder constitutivo da realidade social. O discurso ganha centralidade, pois é a partir das regras que governam a linguagem que se formam o contexto intersubjetivo e os significados compartilhados que orientam tanto as ações quanto as escolhas dos agentes no processo de interação. É através do discurso que os agentes adquirem o poder de constituir a si mesmos, aos outros entes em seu entorno e ao próprio mundo que os cerca. Não é a natureza ou a essência de “A” e de “B” que determinam que estes entes são amigos, rivais ou inimigos. O mundo que eles habitam não é inexoravelmente marcado pela cooperação, competição ou conflito. Ao invés disso, estes agentes se constituem enquanto amigos, rivais ou inimigos quando, em interação, é constituído um conjunto de regras sociolingüísticas que estipulam esta forma específica de relação. Somente quando se cria discursivamente a categoria “inimigo”, por exemplo, a “A” pode se tornar um ser social conflitivo para a “B” e vice-versa. São os discursos que constituem os sujeitos.

---

<sup>50</sup> A crítica ao materialismo estrutural surgiu paulatinamente ao longo da década de 1980, abrindo caminho para a inserção de fatores ideacionais na análise das relações internacionais. Dois anos após a publicação de *Theory of International Politics*, de Waltz (1979), Robert Cox (1981) já elaborava uma pioneira crítica ao neo-realismo e uma defesa do materialismo histórico enquanto ferramenta analítica mais adequada para compreender diferentes períodos históricos (temporais) e a mudança nas relações internacionais. Recorrendo à idéia de “forças históricas”, ao autor vai além da observação das capacidades materiais (não só de destruição, como no realismo, mas também de produção) e introduz o papel das idéias e instituições nas considerações dos analistas de política internacional. Ao contrário dos teóricos neo-realistas, que tomam as idéias e instituições como meras expressões ou epifenômenos das capacidades estruturais, Cox efetivamente reconhece seu poder, pois argumenta que quaisquer dos vértices do triângulo formado (composto) por capacidades, idéias e instituições pode preponderar sobre os demais em um determinado momento: as idéias e instituições poderiam influenciar decisivamente mudanças na capacidade material (produtiva ou destrutiva) e não somente o inverso. A história passa a ser uma configuração de forças que interagem dialeticamente e se determinam mutuamente por sobre uma estrutura onde as relações e tensões entre as três forças sociais estão sempre em processo de mutação (COX, 1981). Apesar de sua crucial relevância, a contribuição de Cox ainda toma as idéias como ferramentas de descrição da materialidade, a qual, por sua vez, ainda é tida como um objeto tanto dado quanto e externo a um sujeito pré-concedido.

Informado por esta discussão metateórica, abordo a securitização da Tríplice Fronteira admitindo a existência de um “mundo lá fora”, uma materialidade geofísica externa ao sujeito e entendendo que nem tudo é texto. Defendo, todavia, que este mundo natural somente está disponível aos seres cognoscentes e só pode ser “apreendido” por estes agentes através da linguagem, já que toda ação *social* tem um sentido que somente adquire significado dentro de um determinado contexto sociolinguístico. Embora todo ser humano seja um indivíduo (enquanto unidade biológica), nem todo indivíduo é um agente. Indivíduos somente se convertem em agentes quando são habilitados a “fazer do mundo material uma realidade social para eles enquanto seres humanos” (ONUF, 1998, p.28). E isto só é possível através das regras sociais e da linguagem. Ainda nas palavras de Onuf:

Nós fazemos do mundo o que ele é, a partir dos materiais brutos que a natureza nos provém, ao fazer o que fazemos uns com os outros e dizer o que dizemos uns para os outros. Na verdade, dizer é fazer: falar é, sem dúvida, a mais importante maneira que temos de fazer do mundo o que ele é (ONUF, 1998, p.59).

O componente material da natureza (física ou biológica) ainda é relevante, mas somente adquire eficácia política na medida em que um dado significado lhe é atribuído intersubjetivamente por agentes sociais constituídos através de um processo sociolinguístico regido por regras (ONUF, 1998).<sup>51</sup> Nestes termos, a geografia física (o mundo material) da Tríplice Fronteira indubitavelmente tem relevância em minha análise, mas crucial para meu estudo é entender o que os agentes sociais fazem dessa materialidade.

---

<sup>51</sup> Caso nosso foco sobre o discurso tomasse um viés pós-moderno, poderíamos admitir que não há *nada* fora do texto, uma vez que a linguagem é auto-referente e, sendo mediada por modos de representação, não tem qualquer correspondência com a descrição da “realidade” (SHAPIRO, 1989). O poder da significação seria levado a seu extremo e a representação que temos do poder material seria tida como um mero epifenômeno do poder simbólico e textual. Diluiria-se a possibilidade de correspondência entre referente e referido; os signos simulariam a realidade a tal ponto que a substituiriam; o controle sobre os signos de poder seria tido como mais importante que o controle sobre recursos materiais como as armas nucleares (LUKE, 1989). O poder material simplesmente não seria acessível à cognição humana, pois a percepção de sua “existência” dependeria exclusivamente dos textos que “compusessem” esta materialidade. Esta opção contudo, não nos parece adequada, uma vez que negligencia a existência de limites não-textuais à agência. Devemos, ao invés disso, reconhecer que muitas vezes elementos materiais se impõem como limitações. Nesse sentido, Onuf nos lembra com propriedade que: “a agência é sempre limitada. Os agentes nunca estão livres para agir sobre o mundo de todas as formas que eles possam desejar. Muitos limites têm um componente material. Nós precisamos de ar para viver; nós não temos asas para voar. Nenhuma regra [ou ato discursivo de fala] pode tornar estas coisas diferentes, embora as regras habilitem a nós, agentes, a usar recursos para alterar esses limites, por exemplo, ao criar equipamentos de mergulho e aviões” (ONUF, 1998, p.64).

É importante, pois, apreender quais significados ela adquire para estes atores e que práticas políticas são tornadas possíveis com base nestas representações. Entendendo a política internacional como um jogo de caráter político-lingüístico e não como uma mera observação de fatos materiais externos à linguagem (KRATOCHWIL, 1989), torna-se claro que a disputa acerca da questão da Tríplice Fronteira deve ser entendida como um duelo entre representações de diferentes atores que disputam quem estaria autorizado a estabelecer a “verdade” sobre a região. Minha análise recai, dessa forma, sobre a atribuição de problemas de segurança a fontes específicas (BUZAN et al., 1998, p.44) para entender a construção social da ameaça e analisar quem pode “fazer” segurança em nome do que. Assim, os principais focos deste estudo serão as retóricas e práticas sociais que se estruturam a partir da lógica da segurança (BUZAN et al., 1998, p.4), ou seja, os processos de securitização e dessecuritização em torno da questão da Tríplice Fronteira. Mais especificamente, caberá analisar:

Quando, porque e como as elites caracterizam (*label*) questões e desenvolvimentos como problemas ‘de segurança’; quando, porque e como elas são bem-sucedidos e falham nestes empreendimentos; quais tentativas são feitas por outros grupos para por a securitização na agenda; e se nós podemos apontar para esforços no sentido de manter questões fora da agenda de segurança, ou mesmo para dessecuritizar questões que tenha sido securitizadas (WÆVER, 1995).

A teoria da securitização da Escola de Copenhague, entretanto, tem uma particularidade com a qual agora temos de lidar: como ficou claro acima, a abordagem proposta por Buzan & Wæver se aplica somente a *questões* de segurança. Em outras palavras, a teoria da Escola de Copenhague tem como foco principal a securitização de *temas*, sejam eles econômicos, societais, políticos, militares ou ambientais. As ameaças tratadas pelos autores são de alguma destas naturezas. Por exemplo, no campo da segurança econômica, a ameaça é a escassez de recursos naturais e aportes financeiros necessários à manutenção do bem-estar da sociedade; no que se refere à segurança ambiental, as ameaças podem ser desequilíbrios nocivos na biosfera (BUZAN, 1991, p.19-20). Em ambos os casos as fontes da ameaça são questões ou temas: a questão econômica ou a temática ambiental. Nesse sentido, a abordagem convencional da Escola de Copenhague trata da securitização de *relações*: a securitização no setor econômico trata das *relações* de comércio, produção e finanças como fontes de ameaça, enquanto a securitização

no setor ambiental remete às ameaças derivadas do *relacionamento* entre a biosfera planetária e a atividade humana (BUZAN et al., 1998, p.7, 22).

Quando nos propomos a analisar a securitização da Tríplice Fronteira, não pretendemos analisar uma relação, mas sim um local. Em outros termos, em nosso estudo de caso, a fonte da ameaça não é uma questão, mas sim um espaço geográfico.<sup>52</sup> Esta é uma especificidade de nosso objeto e uma lacuna importante na literatura da teoria da securitização da Escola de Copenhague que me proponho a complementar na subseção seguinte. Minha proposta é partir de uma abordagem igualmente construtivista do Espaço e do Lugar (*Space and Place*) para fazer dialogar as teorias da construção social da ameaça e da produção política do espaço. Algumas perguntas que pretendemos responder são: é possível pensar a securitização de um espaço? O espaço pode ser considerado simplesmente como um local que abriga a ameaça ou ele próprio pode ser securitizado? Podemos pensar a construção de um determinado espaço como a própria ameaça ou simplesmente como a origem da ameaça?

## 2.4.

### **Intersecções: a construção social da ameaça e a produção política do espaço**

*The war made geographers of us all.*

FRIEDRICH LAMPE<sup>53</sup>

Nos termos teóricos que estabeleci mais acima pensar a inserção da Tríplice Fronteira em uma agenda de segurança é pensar sua securitização. Nesse sentido, uma *agenda de segurança* pode ser definida como o conjunto de concepções intersubjetivas que informam aos agentes sociais e internacionais quais entidades podem se constituir como potenciais fontes de ameaça à sobrevivência/existência um determinado objeto de referência. Assim concebendo a questão, ao analisar o

<sup>52</sup> Interessante notar que nenhum dos *surveys* sobre o estado da arte em segurança internacional (Walt, 1991; Snyder, 1997), mesmo os menos tradicionais (Sheehan, 2005), menciona a Geopolítica Crítica como uma das vertentes de estudo da subárea de segurança internacional. Trata-se de uma lacuna notável, ainda mais se considerarmos a extensa utilização de termos marcadamente geográficos e de posicionamento espacial de ameaças – tais como “zonas cinzas” e “buracos-negros” – na literatura sobre novas ameaças.

<sup>53</sup> Citado em Natter (2000, p.355).

caso da inserção da Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos somos levados a pensar os modos de representação deste espaço como uma ameaça. Em termos mais simples, minha tarefa implica relacionar a construção social da ameaça à produção política do Espaço.

Até a década de 1980 e a emergência das teorias críticas no âmbito da disciplina de Relações Internacionais, o espaço era pouco problematizado pelos acadêmicos da área. Durante o período da Guerra Fria, era concebido como uma realidade objetiva, neutra e externa ao teórico. Os primeiros passos no sentido de se pensar o nexo entre discursos sobre o espaço e os impactos desta retórica sobre a constituição das relações internacionais foram dados por teóricos pós-estruturalistas (ASHLEY, 1987; WALKER, 1991, 1993) que estudavam o papel constitutivo da divisão geopolítica do espaço mundial na conformação (1) dos sujeitos internacionais (como o Estado), e (2) das práticas políticas que orientavam a política internacional (como o princípio da Soberania). Para este conjunto de autores, as teorias das Relações Internacionais são teorias sobre o espaço e como ele é dividido: em última análise elas nos dizem que *aqui* há política e *lá* não o há, que *aqui* há paz e *lá* há guerra (WALKER, 1993). Só é possível, nesta lógica, criar uma comunidade política quando a espacializamos, quando dizemos onde ela começa e especificamos onde ela termina, ou seja, quando estabelecemos seus limites e delimitamos suas fronteiras. Nesse sentido, a vida política só se torna possível através de sua espacialização e a espacialização da política depende da localização da não-política: os discursos que localizam a ameaça, a violência e a insegurança no espaço do sistema internacional anárquico, permitem que Estado se constitua como o espaço onde encontramos proteção contra o perigo, onde impera o direito e onde a segurança está garantida<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Segundo Walker (1993), todo pensamento político moderno é fundado sobre um forte senso de territorialidade e espacialidade: a partir da contraposição inicial entre a pressuposta distinção entre o *aqui* e o *lá*, se elaboram múltiplas e variadas dicotomias que sugerem que aquilo que ocorre *entre* os estados é uma mera *relação* e não uma forma de *política* – cuja possibilidade de realização se restringe única e exclusivamente ao âmbito interno dos estados. Dentre outras contraposições dicotômicas, Walker menciona as seguintes: particular e universal; espaço e tempo; política e relações; nacional e internacional; comunidade e anarquia; justiça e (mero) poder; progresso histórico e retorno eterno; *within* e *without*; cidadão e ser humano; presença e ausência de comunidade política; *self* e *other*; identidade e diferença. No âmbito das teorias convencionais, pois, as relações interestatais são caracterizadas pela separação geopolítica de comunidades política particulares incapazes de estabelecer uma forma de vida política sujeita a princípios éticos. Walker, contudo, contesta esta proposição, defendendo que o próprio princípio da soberania demonstra que as relações internacionais são constituídas por considerações acerca das possibilidades éticas da política (1993, p.51): como resposta para questão ontológica da relação entre universalidade e particulari-

A contribuição dos teóricos Críticos para o estudo pioneiro do espaço nas Relações Internacionais foi justamente demonstrar que estas fronteiras e diferenciações entre as esferas políticas do “nacional” e do “internacional” são meras ficções (ASHLEY, 1987) e que, portanto, são passíveis de desmistificação. Em última análise, a separação do espaço mundial em duas esferas “distintas” é uma criação artificial da modernidade européia que deve ser contextualizada histórica e geograficamente. O *inside* e o *outside* não são diferentes; eles se co-constituem (WALKER, 1993) formando um só espaço, o Espaço Global.

Esta apropriação teórica do espaço como uma categoria política com poder constitutivo sobre a realidade social serviu de base para desenvolvimento de estudos similares que partiram do campo das Relações Internacionais e estenderam a utilização deste instrumental analítico para o âmbito da Geopolítica (DALBY, 1991, p.273). Surge então a Geopolítica Crítica com o intuito expresso de analisar a construção discursiva e os modos de escrita do Espaço Global (Ó TUATHAIL 1996, p.18). Como resume de Gearóid Ó Tuathail:<sup>55</sup>

Definida de forma concisa, a Geopolítica Crítica busca revelar a política oculta do conhecimento geopolítico. Ao invés de definir a geopolítica como uma descrição não-problemática do mapa político mundial, ela trata a *geopolítica como um discurso*, como *uma forma cultural e politicamente variada de descrever, representar e escrever sobre a geografia e a política internacional*. A Geopolítica Crítica não assume que o “discurso geopolítico” é a linguagem da verdade; ao invés disso, ele o entende como um discurso que busca estabelecer e asseverar suas próprias verdades. A Geopolítica Crítica, em outras palavras, politiza a criação do conhecimento geopolítico por intelectuais, instituições e agentes estatais em atuação [*practicing statesmen*]. Ela trata a produção do discurso geopolítico como parte da própria política e não como uma descrição neutra e imparcial de uma realidade transparente e objetiva (Ó TUATHAIL, 1998, p.3, grifo meu)

Também Simon Dalby, que compartilha com Ó Tuathail o posto de um dos precursores desta nova vertente, especifica a particularidade da abordagem a partir da perspectiva da Geopolítica Crítica:

---

dade ele já expressa uma “teoria de ética”, pois “afirma [categoricamente] que a boa vida, guiada por princípios universais, só pode ocorrer dentro de comunidade política particulares” (1993, p.64). Desse modo, o princípio da soberania configura-se como uma “ética da absoluta exclusão” (1993, p.66) uma vez que nega a aplicabilidade de princípios éticos para além de certas fronteiras. Em suma, só é possível defender a impossibilidade da ética nas relações internacionais através de alegações éticas (1993, p.79).

<sup>55</sup> Gearóid Ó Tuathail é natural a Republica da Irlanda e seu nome está grafado conforme a escrita do idioma irlandês gaélico. Uma transliteração de nome para o idioma inglês oferecida pelo próprio autor é Gerard Toal. Consultar, por exemplo, o endereço eletrônico <<http://www.toal.net/>>. O autor chega mesmo a assinar alguns de seus artigos (Ó TUATHAIL/TOAL, 1994) como “Gearoid O Tuathail, Gerard Toal”.

O que se defende aqui não é nada mais que o reconhecimento da importância de se estudar a operação política das formas de compreensão geográfica, reconhecendo que as geografias (*geographs*) são especificações de realidade política que tem efeito político. Construir geografias políticas críticas é argumentar que não devemos limitar nossa atenção para o estudo da geografia da política dentro de espaços pré-dados, *taken-for-granted* e derivados do senso comum, mas investigar a política da especificação geopolítica da política. Isto é praticar a geopolítica crítica, (DALBY, 1991, p.274, grifo meu).

Tratando a questão geopolítica nestes termos, os autores Críticos nos conduzem a uma abordagem construtivista do espaço. O Espaço torna-se uma produção essencialmente política (LEFEBVRE, 1991; HÄKLI, 1998), pois as representações discursivas que se lhe atribuem não são inexoravelmente pré-dadas por uma materialidade externa ao sujeito. Ao contrário disso, elas são atribuídas intersubjetivamente pelos agentes sociais que, a partir de suas escolhas éticas e políticas, intencionais ou não, privilegiarão determinadas representações do espaço e, conseqüentemente, excluirão a outras.

Parto, assim, da premissa de que a geografia é uma construção social, para poder estudar os expedientes através dos quais o espaço é politicamente produzido. Como a própria terminologia evidencia, a geografia é uma escrita, a escrita do espaço. Enquanto escrita, ela é um discurso. E como discurso, implica poder. Nesse sentido, toda geografia é geopolítica. Ou, como prefere Ó Tuathail (1996, p.1-7, 67): geo-grafia é geo-política, é geo-poder – todos os termos escritos exatamente desta forma, utilizando hífen.<sup>56</sup> Há um nexu indissolúvel entre espaço e poder: “estratégias de poder sempre requerem o uso do espaço e, assim, o uso de discursos que criam imagens particulares do espaço [...] é inseparável da formação e do uso de poder” (SHARP, 1993, p.492).

A geografia não é algo possuído de antemão pela T/terra ou pela natureza, mas sim uma “escrita ativa” da T/terra e sobre a natureza e a sociedade (Ó TUA-THAIL, 1996, p.2), realizada pelos variados agentes sociais com o intuito de exercer seu poder e promover a governamentalidade sobre dado território (FOUCAULT, 1991). Em outros termos, o geo-poder é “o conjunto de tecnologias de

<sup>56</sup> Segundo Ó Tuathail (1996, p.67), esta hifenização tem como objetivo problematizar a suposta estabilidade e unidade de geopolítica ao expor o “as infra-estruturas logocêntricas ocultas que a tornam possível” Nas palavras do autor: “Geo-política não marca uma presença fixa uma problemática instável e indeterminada. O hífen rompe a *givenness* da geopolítica e abre o lacre de vinculação (*bonding*) entre o “geo” e “política” para o pensamento crítico. Ao desfazer o funcionamento simbólico do signo, sua instabilidade, ambigüidade e indeterminação são liberados (*released*). O signo jaz aberto diante de nós, uma unidade rompida [posta] em questão, um signo de uma configuração (*weave*) textual envolvendo geografia e política”.

poder que tratam da produção governamental e gerenciamento do espaço territorial” (Ó TUATHAIL, 1996, p.7) com o vistas a obter “a correta disposição das coisas, arranjadas para se alcançar um determinado fim” (FOUCAULT, 1991, p.93).

Como Ó Tuathail resume no primeiro parágrafo de sua principal obra:

[A] Geografia tem a ver com o poder. Embora comumente tida como inocente, a geografia do mundo não é produto da natureza, mas [sim] produto de histórias de disputas entre autoridades competindo pelo poder de organizar, ocupar e administrar o espaço [...] por meio de sua capacidade de impor ordem e significados sobre [ele] (Ó TUATHAIL, 1996, p.1)

Nesse sentido, o espaço não é algo dado ou imutável. Ele é produzido pelos agentes sociais através da articulação de diferentes representações espaciais que irão competir entre si pelo “direito de falar soberanamente sobre a geografia, o espaço e território” (Ó TUATHAIL, 1996, p.11). Tanto o espaço quanto seu significado são sempre contingentes, disputados e múltiplos. O espaço não tem essência; o espaço tem história. O espaço não *é*; o espaço *está*: seus significados não são fixos, mas transitórios. Não tendo uma essência, o espaço pode ser construído a partir de diferentes representações. Não sendo uma realidade objetiva, o espaço é constituído a partir das diferentes caracterizações discursivas que os agentes lhe atribuem. E dentro do conjunto destas possíveis representações pode estar a caracterização de um determinado espaço como ameaça.

Dessa forma, nos argumentos dos autores da Geopolítica Crítica está implícita uma sugestão teórica que nos interessa particularmente para a análise da questão da Tríplice Fronteira: quando partimos da noção de que o espaço é uma construção social e política, podemos examinar também os efeitos políticos das imaginações geopolíticas. Cabe estudar o conjunto de representações discursivas que os diferentes agentes sociais operam sobre o espaço, as fronteiras e os *locais* que podem ser ocupados na política pelas pessoas, Estados e regiões.

Para analisar as intersecções entre a teoria da construção das ameaças e a da produção social do Espaço, interessa-nos particularmente o processo de espacialização de fronteiras e dos perigos, tal qual mencionado acima. A abordagem da Geopolítica Crítica pode ser o primeiro passo para este movimento maior, uma vez que tem interesse particular e especial em:

[...] examinar como certas espacializações da identidade, [do] sentimento de pertença à nação [*nationhood*] e [do] perigo se manifestam sobre a paisagem [*lands-*

*cape*] dos Estados e como certas geografias políticas, sociais e físicas, por sua vez, modelam [*enframe*] e estimulam [*incite*] determinadas concepções conceituais, morais, e/ou estéticas do Eu e do Outro, **segurança e perigo**, proximidade e distância indiferença e responsabilidade (Ó TUATHAIL & DALBY, 1998, p.4, grifo meu).

Esta articulação entre a configuração do espaço e a conformação de focos de insegurança e ameaça é crucial para nosso estudo da securitização da Tríplice Fronteira. Se comumente o espaço é entendido como um mero pano de fundo (*backdrop*) para as relações sociais e internacionais, a geopolítica crítica nos leva a pensá-lo também como “um componente ativo do drama da política mundial”. Ao designar um espaço, não estamos somente definindo uma localização, mas também abrindo “[todo] um campo de possíveis taxonomias e deslançando uma série de narrativas, sujeitos e respostas adequadas [no campo] da política externa” (Ó TUATHAIL & AGNEW, 1992, p.194). Assim argumentando, a representação do espaço age sobre a dinâmica das relações sociais, quando transforma o cenário espacial em contexto geográfico e, assim, influencia o processo e atribuição de significados e representações aos sujeitos, objetos e ações internacionais.

Assim como no caso da construção social da ameaça, a produção política do espaço não nega a existência de um mundo material externo ao discurso, simplesmente defende que este mundo material só tem influência sobre a prática política quando ganha significado através das regras sociais e dos discursos. Um exemplo hipotético ilustra a questão. O fato de tropas brasileiras atravessarem um determinado rio certamente é “real”, mas esta ação só será politicamente relevante e socialmente compreensível quando analisarmos (1) o seu sentido, (2) quais sujeitos são constituídos no contexto desta ação e (3) em que cenário geográfico a ação tem lugar. Pensemos o Rio Paraná que passa pela Tríplice Fronteira.

Temos uma situação muito diferente se tropas brasileiras atravessassem suas margens dentro do território do Estado brasileiro do Paraná ou se o fazem ao longo dos 190 km em que o rio coincide com a fronteira *política* com o Paraguai. No primeiro caso, teríamos um simples deslocamento dentro do já estabelecido domínio brasileiro; no segundo, haveria a invasão de um território sob controle de outra autoridade. No entanto, o rio, as tropas e a geografia continuariam sendo as mesmas entidades, mas ao ultrapassar os limites estabelecidos politicamente, o rio se tornaria “a fronteira violada” que justifica uma potencial retaliação paraguaia, as tropas brasileiras se constituiriam em “sujeitos invasores” que devem ser rechaça-

dos e a geografia se converteria em “potencial campo de batalha”. A materialidade ganha outro sentido, novos sujeitos são constituídos, novos espaços são produzidos. E toda esta dinâmica se originada não da natureza biológica (dos atores) ou física (do espaço geográfico), mas sim das construções sóciopolíticas que são geradas a partir de representações intersubjetivas sobre estes atores e este espaço.

Nesse sentido, a realidade material, por si só, não nos informa nada. Só podemos entender o que “realmente” está acontecendo se analisarmos as representações lingüísticas que os atores atribuem a esta materialidade. O rio, sem dúvida, é uma realidade geográfica material que existe independente do discurso, mas o que efetivamente orienta a ação social são as representações sobre o rio: mais uma vez, faz toda a diferença se a outra margem é a continuidade do território de uma mesma nação ou se o curso de água divide dois territórios nacionais diferentes. Somente quando Brasil e Paraguai estabelecem representações sobre Rio Paraná como uma fronteira que limita os domínios destes dois países, podemos considerar como hostil um ato de violação não-autorizada destes limites. Somente estudando as representações discursivas que convertem esta realidade material em um limite político é possível compreender a opção brasileira por não transitar na outra margem daqueles 190 km de fronteira e ter absoluta liberdade em fazê-lo em seu território, apenas alguns poucos metros distante da fronteira. Em última análise, não temos como estabelecer se o comportamento físico de se atravessar o Rio Paraná é uma “invasão”, uma “demonstração de força”, uma “provocação”, um “treinamento”, um “exercício conjunto” ou um “resgate” sem fazer referências às regras e aos discursos que torna possível a constituição cada uma destas “realidades” sociais específicas (DOTY, 1996, p.5).

## 2.5.

### **Discursos, Representações, Hegemonia: fontes da securitização do espaço**

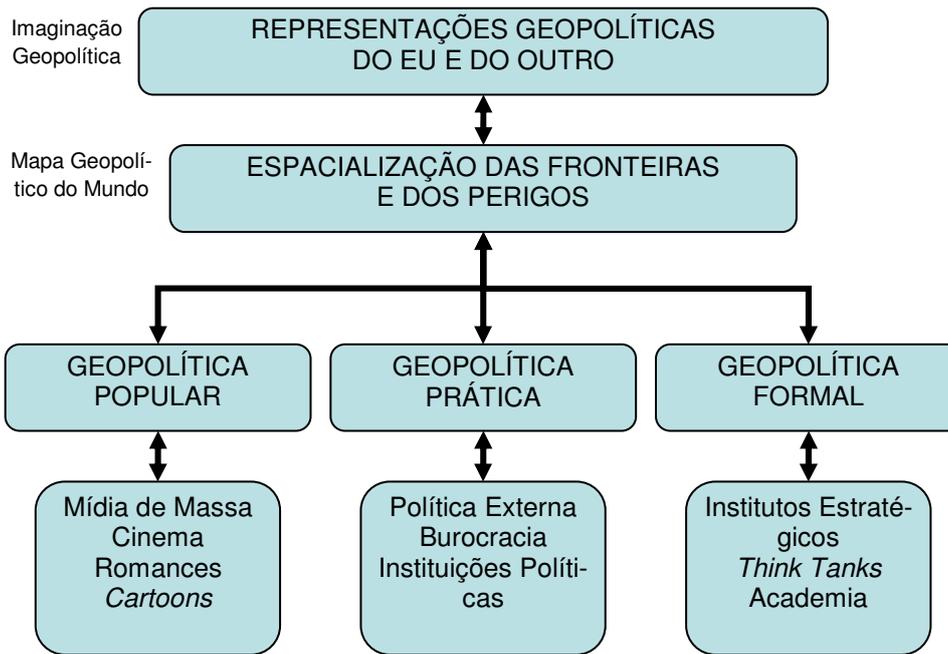
Os responsáveis por estabelecer estas representações espaciais são os mais variados. Inicialmente, os principais autores dedicados ao estudo da Geopolítica Crítica (Ó TUATHAIL, 1994, 1996) tinham um foco em certo sentido “elitista” (SHARP, 1996, 2000). Estudando basicamente as representações espaciais articuladas por “homens sábios” (sic!) do pensamento geopolítico, tais como Halford McKinder, Friedrich Ratzel, Karl Haushofer, entre outros. Porém, nos últimos

anos, o campo foi paulatinamente reformulado para ir além da análise desta “geopolítica formal” (com origem na academia, *think tanks* e centros de estudos estratégicos). Passou então a abarcar também o estudo da “geopolítica popular” (articulada na mídia de massa, cinema, romances, *cartoons*) e da “geopolítica prática” (produzida em instituições dedicadas à Política Externa, burocracias, organizações governamentais) (Ó TUATHAIL & DALBY, 1998, p.5). O escopo de análise da vertente expandiu-se para estas três fontes discursivas, que informam com igual força o processo espacialização de fronteiras, identidades e a espacialização das potenciais fontes de ameaça a um determinado objeto de referência.<sup>57</sup> Ó Tuathail & Dalby (1998) oferecem um esquema que ilustra o modo como a Geopolítica Crítica pode ser concebida como um conjunto de práticas representacionais sobre o espaço.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Pelo íntimo nexos entre a espacialização da comunidade política e a localização dos perigos, o foco dos teóricos da Geopolítica Crítica comumente são ameaças a uma dada comunidade política específica e não a um objeto de referência qualquer. Parece-me, no entanto, que esta abordagem não impede a aplicação deste instrumental analítico a outros objetos. Podemos espacializar as ameaças a uma identidade que não possua correlação direta com a comunidade política: fundamentalistas religiosos – sejam cristãos, judeus ou muçulmanos – localizam espacialmente ameaças à sua crença em locais “impuros” como bordeis; nazistas localizavam espacialmente ameaças à superioridade ariana nos guetos judeus; homossexuais poderiam localizar espacialmente ameaças a sua integridade física em zonas notoriamente freqüentadas por grupos xenófobos violentos como, por exemplo, neonazistas; em assim por diante.

<sup>58</sup> Os autores argumentam que estas diferentes formas de geopolítica possuem diferentes locais de produção, variados expedientes de distribuição e distintos modos de serem consumidas. Em conjunto, “elas compreendem a cultura geopolítica de uma região, Estado ou aliança interestatal particular” (Ó TUATHAIL & DALBY, 1998, p.5). A distinção tripartite ilustra do caráter plural da geopolítica: as representações sobre o espaço não são prerrogativa exclusiva de um grupo social singular; ao invés disso, estas representações são difundidas ao longo de todo os espectros da sociedade. A geopolítica é um fenômeno cultural e social amplo. Nesses termos, ela não é caracterizada por uma centralização, mas, ao contrário, pela descentralização do conjunto das práticas discursivas que possibilitarão formas de expressão espaciais tanto “elitistas” e quanto “populares”.



**Fonte:** Adaptação a partir de Ó Tuathail & Dalby, 1998b, p.5.

Assim, as práticas representacionais têm um *poder de produtividade*: elas produzem tanto atores, agentes e indivíduos quanto cenários, espaços, instrumentos e recursos; produzem sujeitos com identidades e objetos com significados. Neste estudo, me proponho a analisar como a Tríplice Fronteira é representada, categorizada e descrita discursivamente como uma ameaça e, conseqüentemente, inserida na agenda de segurança dos Estados Unidos. Mais uma vez, não se trata de descrever como o governo dos Estados Unidos descobriu a “verdade” ou obteve o “real conhecimento” sobre a Tríplice Fronteira, mas analisar como este ator tentou impor um determinado “regime de verdade e conhecimento” que lhe permitiu a tomada de medidas excepcionais para lidar com a potencial ameaça terrorista no Cone Sul. Não se trata de revelar as verdades essenciais sobre a Tríplice Fronteira que pudessem estar escondidas, mas examinar *como* certas representações (1) fundamentam a produção social do espaço geográfico da Tríplice Fronteira, (2) constituem as identidades dos atores internacionais que nele atuam e (3) tornam possíveis de determinados cursos de ação.

Dessa maneira, pretendo explorar o potencial nexos entre as representações de ameaça, sua espacialização e a dimensão hegemônica da política global. Este conceito de hegemonia tem sido usado largamente no campo das relações interna-

cionais, com definições que vão desde a preponderância do poder material – na teoria da estabilidade hegemônica de Gilpin (1981) ou Keohane (1984) – até uma mescla de consenso e coerção – conforme a definição gramsciana de Cox (2000 [1981]). Porém, o aspecto especificamente *discursivo* da hegemonia ainda tem sido pouco estudado no âmbito das Relações Internacionais e, particularmente, na subárea da segurança internacional.

Roxanne Lynn Doty (1996) dá os primeiros passos no sentido de pensar a relação entre as representações discursivas sobre as identidades dos sujeitos sociais e o exercício da hegemonia global. A autora analisa os “Encontros Imperiais”<sup>59</sup> entre o Norte e o Sul no âmbito da política global, elaborando estudos de caso sobre o(s) colonialismo(s) do Império Britânico no Quênia e dos Estados Unidos nas Filipinas. De sua análise, Doty conclui que:

A dimensão hegemônica da política global está inexoravelmente conectada a práticas representacionais. O exercício do consenso e da coerção não ocorre dentro de uma sociedade habitada por atores sociais dados. Ao invés disso, a hegemonia envolve a produção de categorias de identidade e a sociedade da qual elas são parte (DOTY, 1996, p.8).

A partir da análise deste e dos outros instrumentos teóricos apresentados acima, é possível identificar pontos de tangência entre a construção social da ameaça, a produção política do Espaço e as representações hegemônicas. Uma forma de operar este movimento é através da noção de zoneamento (*zoning*), tal como proposta originalmente por Giorgio Agambem (2002) e aplicada ao caso da Tríplice Fronteira por Guilhermina Seri (2004). De forma sucinta, podemos definir o *zoning* como “a distinção entre espaços de *safety* e espaço de *lawlessness* e exceção” (SERI, 2004, p.79) que permite a demarcação de uma área topográfica como “zona de exceção”.

A contribuição de Agambem e Seri nos permite adequar do instrumental heurístico da Geopolítica Crítica ao estudo da Tríplice Fronteira, pois nos permitem analisar a construção de espaços de exceção também *dentro* de comunidade política (*polity*) e não somente fora dela, como foi tradicionalmente articulado por teóricos como Rob Walker (1993) e Gearóid Ó Tuathail (1996) para se referir, respectivamente, ao ambiente internacional e ao espaço global. A idéia de “exce-

<sup>59</sup> A noção de “Encontros Imperiais” é utilizada pela autora se referir a “encontros assimétricos nos quais uma entidade esta habilitada a construir ‘realidades’ [...] e [onde] à outra entidade lhe foram negados iguais graus ou tipos de agência” (DOTY, p.1996, p.3).

ção” nos remete diretamente às medidas excepcionais tornadas possíveis, legítimas, desejáveis e mesmo tidas como necessárias através do processo de securitização descrito pela Escola de Copenhague. A própria noção de “zonas” nos conecta imediatamente à produção política do espaço e, conseqüentemente, à Geopolítica Crítica. O papel do poder soberano na imposição de sua representação hegemônica da “realidade” nos vincula claramente à produtividade dos discursos em Doty. Assim sendo, a criação de zonas de exceção é o ponto onde convergem a construção social da ameaça, a produção política do espaço e as representações hegemônicas das identidades.

O processo de criação de zonas de exceção se dá quando discursos hegemônicos representam uma determinada área geográfica como o “lar natural” para a *lawlessness*, o crime organizado e o terrorismo. De acordo com Seri, estas representações tradicionais estabelecem que:

Enquanto a preeminência do Império da Lei (*Rule of Law*) caracteriza espaços “normais”, zonas de exceção, ao invés disso, são áreas em que a ordem jurídica foi suspensa. Zonas de exceção não têm uma forma fixa (*are formless*). Dentro delas, diferentes tipos de signos, linguagens, vidas, identidades e formas de produção coexistem sem nenhum outro padrão que não a crise e a corrupção. Qualquer coisa pode acontecer nestas zonas; e efetivamente acontecem nelas. As características ameaçadoras, porosas e instáveis destes locais (*spots*) onde impera a exceção, existem em contraste com a legalidade, moralidade e segurança dos territórios que o poder soberano tem sobre sua proteção. Ou, ao menos, isto é o que nós somos levados a crer (SERI, 2004, p.79)

Nesta definição, o âmbito internacional passa a compartilhar com espaços internos à comunidade política a “prerrogativa” de ser representando como um espaço onde o direito e a ética podem ser suspensos em casos que envolvam uma ameaça à segurança de um dado objeto referencial. Favelas e guetos passam a compartilhar com o ambiente externo o *status* de potenciais espaços de ameaça. Nesse movimento, estas novas zonas tornam-se também potenciais objetos de intervenções nas quais é permitido o recurso a expedientes extraordinários, tais como o uso de força e/ou a imposição de rígidos controles sobre os indivíduos que transitam por estas áreas. Agora, tanto no âmbito externo quanto no interno, podemos ter a constituição de fronteiras sociopolíticas que orientam a oposição binária entre o *safe/dangerous*, *rule of Law/state of exception*, *bios/zoē*: o “Outro” ameaçador pode ser localizado não somente no plano internacional, mas também em outras diferentes escalas espaciais e/ou níveis de análise.

A aplicação dos quatro instrumentais teóricos que tratamos acima no caso da Tríplice Fronteira parece, dessa forma, adequada se temos como meta entender como a área foi inserida na agenda norte-americana de Guerra ao Terror. A construção social da ameaça, a produção política do espaço, a representação hegemônica das identidades e a criação de zonas de exceção são dinâmicas que caminham juntas e encontram expressão nesta área geográfica tão complexa quanto controversa.

Para que estas convergências teóricas sejam acompanhadas por fontes também convergentes, o esquema analítico da Escola de Copenhague pode/deve ser estendido aos outros instrumentais que apresentei, já que este texto se pretende uma contribuição para a subárea da Segurança Internacional e que tem a teoria da securitização como seu ponto de partida.

De acordo com Buzan et al. (1998, p.36) há três unidades a serem consideradas: (1) os objetos de referência, (2) os atores securitizadores e (3) os atores funcionais. Os primeiros são os objetos cuja existência estaria em perigo. Os segundos são os sujeitos que declaram que um determinado objeto está sendo ameaçado. Os terceiros são os atores que, mesmo não propondo a securitização, são parte da dinâmica de segurança. Adiciono por fim, audiência enquanto unidade de análise, pois ignorá-la implicaria negar do caráter intersubjetivo de securitização, já que para ela que o ato de fala securitizador se direciona.

Aplicando este arcabouço ao estudo da questão da Tríplice Fronteira, o ator securitizador será o governo norte-americano, sobretudo através de seu Poder Executivo. Destacam-se neste âmbito o Departamento de Estado e do Departamento de Defesa, o Tesouro, além de agências especializadas como a CIA, FBI e DEA. Os fóruns privilegiados para a articulação dos discursos de securitização por estes atores seriam: (1) visitas diplomáticas feitas por membros e representantes destes órgãos ao Brasil, Argentina e/ou Paraguai; (2) encontros da Comissão 3+1 para segurança da Tríplice Fronteira; (3) encontros em organizações regionais, como as reuniões do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE) da OEA; e (4) depoimentos prestados perante o Congresso norte-americano feitos para prestar contas frente ao Legislativo e influenciar a alocação de recursos do orçamento não só entre os diversos departamentos governamentais, como também, entre suas distintas seções internas.

Alguns dos atores funcionais que influenciam indiretamente o processo de representação da Tríplice Fronteira como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos foram: (1) a mídia norte-americana, sobretudo através da rede de TV CNN e do jornal *The New York Times* (NYT); (2) relatórios e depoimentos de “especialistas” – por vezes encomendados pelo governo próprio dos Estados Unidos (Hudson, 2003) – que atuam em *think tanks* e outros órgãos de pesquisa; (3) estudos acadêmicos que tomam a Tríplice Fronteira como principal objeto ou, mais comumente, com estudo de caso.

Por fim, a audiência a qual se requer a autorização para operar políticas de caráter extraordinário está dividida em duas principais frentes. A primeira é composta pelos governos de Brasil, Argentina e Paraguai, pois são estes os atores que precisaram ser convencidos da existência de uma ameaça existencial na Tríplice Fronteira para então permitir medidas excepcionais, como a inclusão do governo norte-americano em fóruns até então exclusivamente trilaterais. A segunda audiência é o Poder Legislativo na figura do Congresso dos Estados Unidos, onde os movimentos de securitização ocorrem na forma de depoimentos feitos pelos agentes securitizadores perante Comissões especializadas – tanto do Senado quanto da Câmara dos Representantes. Entre estas, destacam-se as dedicadas a temas de Política Exterior e Relações Internacionais, Forças Armadas, do Judiciário (onde é tratada a questão das drogas) e de Finanças (na qual é abordado o financiamento ao terrorismo).

Embora tradicionalmente as medidas excepcionais não sejam consideradas unidades de análise, proponho que devamos considerá-las como uma das componentes com potencial de influenciar o sucesso ou o fracasso do processo de securitização, pois a disponibilidade da Audiência em autorizar uma medida excepcional requisitada pelos atores securitizadores é influenciada por quão drástica é a medida proposta. Em outras palavras, medidas excepcionais mais extremas e potencialmente mais traumáticas dificultam a aceitação do movimento de securitização, pois tornam as audiências mais reticentes e receosas, uma vez expostos os altos custos da concordância com a elevação de um dado tema à condição de “questão de segurança”.

O quadro abaixo sistematiza a análise proposta para a securitização da Tríplice Fronteira:

1. Objetos de referência	Os interesses e cidadãos norte-americanos, assim como os governos dos Estados Unidos e seus aliados na Guerra ao Terror no Cone Sul (Brasil, Argentina e Paraguai).
2. Atores securitizadores	O governo dos Estados Unidos (Casa Branca, Depto. de Estado e Depto. de Defesa; DEA, CIA, FBI, Tesouro).
3. Atores Funcionais	A Mídia de Massa (CNN, NYT, etc.) e os "pesquisadores-especialistas".
4. Audiência	Os Governos e as elites políticas brasileira, argentina e paraguaia. O Congresso dos Estados Unidos da América. (Comissões especializadas no Senado e Câmara dos Representantes)
5. Medidas Excepcionais	O engajamento dos Estados Unidos nas políticas de segurança para a Tríplice Fronteira.

**Tabela 1: as componentes do processo de securitização da Tríplice Fronteira**

Com este esquema de pesquisa em mente, minha proposta de estudo encerra uma análise dos métodos e formas pelas quais o governo norte-americano operou discursivamente através de seus diversos órgãos e agentes para representar discursivamente a Tríplice Fronteira como foco/espaço/local de ameaça dentro do hemisfério ocidental.

Antes de realizar esta análise, entretanto, vale especificar o contexto histórico que dá sentido a tais discursos e *textos* de securitização. Com este propósito, o capítulo seguinte se propõe a analisar (1) a Política Externa do governo George W. Bush, (2) o perfil histórico de interação dos Estados Unidos com o fenômeno do terrorismo, tanto doméstico quanto internacional, e (3) as diferentes formas relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina no campo da segurança internacional.